

النظام النيابي في مصر

المكتور

سليمان محمد سليمان الطماوى

العميد السابق لحقوق عين شمس

١٩٩٠

M.0382

مكتبة
القاهرة

المجلس الأعلى للثقافة

النظام النيابي في مصر

مكتبة

مليمان محمد مليمان الطماوي

المعيد السابق لمقرر عين شمس

١٩٩٠

كتيبات "الثقافة القانونية للجميع"

مقدمة

عنيت لجنة القانون بالمجلس الأعلى للثقافة بوضع منهاج عملها في نطاق نشاط هذا المجلس على أن يشمل هذا المنهاج المجال الداخلي والمجال الدولي ، وورد بين وسائل اللجنة في تحقيق أهدافها مشروع إصدار كتيبات في شتى فروع القانون توجه الى كافة يراعى فيها المؤلف أنه يكتب - بصفة خاصة - لغير رجال القانون - بقصد تعريفهم بالأفكار الدستورية والقانونية العامة وتحمل هذه الكتيبات عنوان « الثقافة القانونية للجميع » .

وقد أثير الاقتراح بهذا المشروع في اجتماع اللجنة المنعقد في ١٥ مايو ١٩٨٦ وتابعت اللجنة دراسته في صورته النهائية في اجتماعها المنعقد في ١٩ يونيو ١٩٨٦ حيث أقرته مع مراعاة ما يلي :

١ - بيان الأسلوب الذي يتبع في تأليف هذه الكتيبات

من حيث كونها توجه الى الكافة وليس الى المتخصصين في القانون .

٢ - بيان حجم الكتيب فيكون في حجم « كتاب الجيب »
كذلك تحديد عدد صفحاته بوجه عام وعلى أن تصدر اللجنة
كتيبين في كل عام .

٣ - وقد عهدت اللجنة الى الأساتذة أعضائها بأن يقدم
كل منهم بياناً بما يقترحه من مسائل تكون موضوعات لهذه
الكتيبات يعرض على اللجنة في أول اجتماع لها في دورة
عملها لعام ١٩٨٦ - ١٩٨٧ وفي اجتماع اللجنة المنعقد في
١٩٨٦/١١/٢٠ عرضت المقترحات التي قدمها الأساتذة الأعضاء
بشأن عدد من المسائل التي تصلح موضوعات لهذه الكتيبات
وبعد دراستها حددت اللجنة ما اختارته من هذه المسائل
وذلك على النحو الثابت بمحضر هذا الاجتماع ، ووافقت شعبة
المعلوم الاجتماعية بالمجلس الأعلى للثقافة على ما انتهى اليه
رأى اللجنة وذلك في اجتماعها المنعقد في ١٩٨٦/١١/٢٥
ويمكن أن نورد فيما يلي على سبيل المثال تعيين هذه المسائل
من دستورية وقانونية :

الدولة وأنواعها - الدستور وأنواعه - النظام النيابي -
الحريات العامة - النظام الحزبي - القضاء الإداري وتطبيقاته
في مصر - المسئولية عن أعمال السلطة التشريعية التأمينات
الاجتماعية - قانون ايجار الأماكن - قانون ايجار الأراضي
الزراعية - الشركات التجارية - شركات توظيف الأموال -
التعامل بالشيك - الاعتمادات المصرفية وضماناتها - الأحداث
أمام القانون الجنائي - جرائم الصحافة وغيرها من وسائل
الاعلام - حماية حقوق الانسان في الاجراءات الجنائية - محاكم
أمن الدولة - الطب والقانون الجنائي العلاقات الدولية -
السلام - الارهاب الدولي - جامعة الدول العربية - منظمة
المؤتمر الاسلامي - منظمة الوحدة الافريقية - نظام المحاكم
في مصر .

ويسر اللجنة أن تقدم للقراء الكتيب الأول من مجموعة
« الثقافة القانونية للجميع » وموضوعه « النظام النيابي في
مصر » الذي قام بتأليفه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي
أستاذ القانون العام ، العالم العزيز الانتباذ .

ويمكن في مقام هذه المقدمة التنويه ببعض الأنشطة الأخرى
للجنة وهي :

١ - اعداد فهرس شامل للمؤلفات والبحوث فى القانون المصرى المنشورة فى مصر وخارجها وقد تم اصدار المجلد الاول من هذا الفهرس والذى يشمل السنوات من ١٨٧٥ الى ١٩٧٠ وهو يحمل عنوان « ببلوجرافيا القانون والعلوم السياسية » وتعمل اللجنة على اصدار ملحق لهذا الفهرس كل خمس سنوات .

٢ - العمل على جمع الوثائق القانونية والقضائية « بطريقة الميكروفيلم » واعداد فهرس لما يجمع منها وذلك لما لهذه الوثائق من أهمية فى الكشف عن حالة المجتمع المصرى فى العديد من حقب الزمان من النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وقد تم اعداد ٦٥٠٠٠ نقطة ميكروفيلم .

٣ - الحلقة الدراسية للبحوث فى القانون ، وهى ندوة تعقد سنويا فى مصر أو فى احدى البلاد العربية الاخرى ، وقد تم عقد خمس حلقات ، وتعد اللجنة لعقد الحلقة السادسة وتوفر هذه الحلقات الدراسة المقارنة فى مجال القانون والفقه والقضاء .

٤ - اسبوع الفقه الاسلامى ، وهو اجتماع يعقد سنويا فى مصر أو فى احدى البلاد العربية الاخرى وقد تم عقد

خمسة أسابيع وتعد اللجنة لعقد الاسبوع السادس :
وتوفر هذه الأسابيع العناية بدراسة الفقه الاسلامى فى
مختلف موضوعاته ، وتكون وسيلة فعالة لحياته •

وأخيرا فانه ليس ثمة من شك فى أن نشاط لجنة القانون
فى المجال الداخلى يلقي الضوء على الحياة القانونية فى المجتمع
المصرى ويساعد فى تقدمها ، وأن نشاطها فى المجال الدولى يعين
على تقوية الروابط فى المجتمع العربى ودفعها الى التقدم
والارتقاء •

والله ولى التوفيق

مقرر لجنة القانون

النظام النيابي وتطبيقه في مصر

مقدمة عامة

١ - منذ أن عاش الإنسان في جماعة ، وهو يبحث عن المثل الأعلى لنظام الحكم الذي يحقق خير الجماعة ، ولكنه لم يصل الى هذا المثل الأعلى الذي ينشده . وقد عبر عن هذا المعنى أحد الفلاسفة ، حين سئل عن أفضل نظم الحكم ، فأجاب : لمن ، ومتى ؟ ! يعني أن النظام الأمثل للحكم يتغير بحسب ظروف الزمان ، والمكان ، والشعب الذي يوضع له .

ولقد عبر عن ذات المعنى أحد خلفاء بني أمية المستبدين حين خطب في الناس يوما فقال : من قال لي اتق الله ضربت عنقه ! فعاتبه أحد المسلمين على استحياء بقوله : أنت تقول هذا ، وعمر بن خطاب يقول « اذا رأيتم في عيبا فقوموني ! » فرد عليه الخليفة الأموي قائلا وهل المسلمون في أيامي مثل المسلمين في عهد عمر بن الخطاب !

٢ - ولكن مع التسليم بنسبية نظم للحكم ، فالذى لاشك فيه ، أن بعض النظم قريبة من المثل الأعلى الذى تنشده الجماعة ، وبعضها بعيدة عنه تماما . وباستعراض تجارب البشرية فى هذا المجال ، نجد أن نظم الحكم قد عرفت ثلاثة أنواع كبرى على النحو التالى :

أولا - حكم الفرد : وهو نوع الحكم الذى يضع السلطة بكاملها بين يدى فرد واحد ، تخضع له الجماعة ، ولا يكون لأحد فيها حق معارضته . وقد أطلق على هذا النوع من الحكم تسميات مختلفة عبر التاريخ ، وهو المشهور الآن باسم « الدكتاتورية » ، وطبق قديما فى صورة الملكية المستبدة . وهناك إجماع بين الفقهاء على أن هذا النوع من الحكم هو أشد ما يبتلى به شعب من الشعوب ، وإن تسليم الشعوب زمامها لفرد يفعل بها ما يشاء ، هو نوع من الانتحار . وقد أثبت التاريخ أن خطر هذا النوع من الحكم لا يقتصر على الشعب الذى يبتلى به ، بل أنه يمتد الى غيرها من الشعوب ، لأن الحاكم المستبد يميل بطبعه الى التوسع الخارجى ، ليشغل الشعب الذى ابتلى به عن مظلته . ولهذا فإن الشعوب قد تعلمت من التاريخ وعبرته أن خطر الدكتاتورية لا يقف عند حد الشعوب

التي ابتليت بها ، بل انه خطر يجب أن تتضافر الجهود على مقاومته ، لدرء ويلاته ، وتوقى الكوارث التي تترتب عليه .

وإذا كانت هذه المعاني قد أصبحت من قبيل المسلمات ، بل ورددها الشعراء في قصائدهم ومنهم شاعر النيل العظيم حافظ إبراهيم ، في عمريته المشهورة ، حيث يقول :

حكم الجماعة لا تشقى البلاد به رغم الخلاف وحكم الفرد يشقىها

نقول انه بالرغم من وضوح المعنى الذي أشرنا اليه ، فإن الدكتاتورية عادت تطل على الجماعة في صور حديثة ، وتبريرات متنوعة ، ومن أشهرها :

دكتاتورية البروليتاريا : وهي مرحلة أساسية في الفكر الماركسي ، يتعين أن يمر بها المجتمع للانتقال من مرحلة البورجوازية الى مرحلة الشيوعية ، «فالاشتراكية العلمية» وهو الاصطلاح الذي أطلقه ماركس على الاشتراكية التي ينادى بها ، تمييزا لها عن الأنواع الأخرى من الاشتراكية ، هي مرحلة انتقالية لاعداد المجتمع للتحويل من مرحلة البورجوازية ، الى مرحلة الشيوعية . هذه المرحلة يتعين أن يقضى خلالها على البورجوازية وأثارها وتقاليدها بصورة تدريجية مستمرة . ولضمان نجاحها يرى ماركس أنه يتعين أن توضع السلطة بتمامها بين أيدي الطبقة العاملة ، وأن تمارس السلطة

باسلوب «دكتاتورية البروليتاريا» التي تتولى تطهير المجتمع من كافة مخلفات النظام الرأسمالى وتقاليده . وأداة البروليتاريا هو الحزب الشيوعى ، الذى يتكون من العاملين على كافة المستويات ، ويتولى كل مستوى تفويض السلطة الى المستويات الأعلى ، حتى نصل الى قمة التنظيم التى تركز السلطة بين أيديها . ويكفى للحكم على هذه التجربة ما قاله خروششوف ، فى وصف أهوال حكم ستالين ، بحيث استحل خروششوف أن يصف ستالين بأنه «قاتل ، ومجرم ، وسفاح» . وقد بدأت الدول الماركسية تخفف من المفاهيم التقليدية لمرحلة دكتاتورية البروليتاريا ، سواء فى روسيا ، أو الكتلة الشرقية ، بل وفى الصين ، لاسيما بعد رحيل ماوتسى تونج ولكن ما تزال الملامح الكبرى لمرحلة دكتاتورية البروليتاريا ، القائمة على نظام الحزب الواحد مطبقة فى الدول التى ترفع راية الماركسية .

نظام الحزب الواحد فى كثير من دول العالم الثالث : يقوم النظام النيابى فى دول العالم الناضجة ، غير الآخذة بالنظام الماركسى على أساس تعدد الأحزاب : فتحة حزب يحكم - وهو حزب الأغلبية - وحزب يعارض ، وتتداول الأحزاب الحكم فيما بينها ، وفقا لمدى تأييد الناخبين لها . ولكن بعض دول العالم الثالث حديثة العهد بالاستقلال وبالحكم الديمقراطى، نبذت مبدأ تعدد الأحزاب ، وأخذت بنظام الحزب الواحد

كما هو الشأن فى جمهورية الجزائر الديمقراطية ، وكما كان الشأن فى مصر قبل اطلاق تعدد الأحزاب • ولسنا هنا بصدد تمحيص الأسباب التى تدفع دولة من الدول للأخذ بنظام الحزب الواحد أو التنظيم السياسى الواحد أيا كانت تسميته ، فذلك مما يخرج بهذا البحث عن أهدافه ، ولكن يكفيننا أن نؤكد أن نظام الحزب الواحد أو التنظيم السياسى الواحد ، ينتهى عملا الى دكتاتورية بعض قيادات الحزب ، ويحول دون كشف الأخطاء فى الوقت المناسب ، مما يؤدى الى دفع البلاد الى كوارث تدفع الشعوب ثمتها • لهذا كله : فإن معظم الشعوب التى طبقت نظام الحزب الواحد أو التنظيم السياسى الواحد ، قد بدأت تنبذ هذا الأسلوب كما هو الشأن فى مصر •

ثانيا - حكم القلة (الحكم الارستقراطى) : ويصدر هذا النوع من الحكم عن عقيدة مقتضاها أن شئون الحكم لا يصلح لها عامة الناس ، بل يجب أن توضع شئون الحكم فى أيدي القادرين عليه ، والمؤهلين له • ولقد كان هذا النوع من الحكم حلقة الانتقال من الحكم الفردى الى الحكم الديمقراطى بمعناه الحالى ، لأن القلة الممتازة هى التى كانت تدرك مضار الحكم الفردى ومخاطره ، ومن ثم عملت على الإطاحة بحكم الفرد • ولكن صعوبة هذا النوع من الحكم تكمن فى عدم وجود معيار صالح لتحديد هذه القلة الممتازة التى تنفرد بشئون الحكم ، فقد تكون الوراثة ، أو الانتماء الى طبقة معينة ، أو الحصول

على قدر معين من العلم أو الثراء . . . الخ . وقد ثبت بالتجربة أن القلة التي تسيطر على شئون الحكم ، تسير الأمور بما يحقق مصالحها ، ولا تهتم كثيرا بشئون باقي الأفراد ، لاسيما الطبقات الدنيا من الشعب . ولهذا فإن الشعوب - لاسيما في أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية - قد عملت باستمرار على الإطاحة بحكم القلة ، وأن تفسح لجمهير الشعب كافة السبل للمشاركة في الحكم ، ولهذا كان شعار الديمقراطية «حكومة الشعب ، بالشعب ، لصالح الشعب» .

ثالثا - الحكم الديمقراطي : وشعاره - كما ذكرنا في الفقرة السابقة - «حكومة الشعب ، بالشعب ، لصالح الشعب» .

وأوسع تعريف للحكم الديمقراطي ، هو التعريف السلبي ، الذي يقرر أن الحكم الديمقراطي هو ذلك النوع من الحكم الذي لا يضع السلطة في يد فرد ، أو في يد قلة أيا كان وضعها ، ولكنه يضع الحكم في يد الشعب في مجموعه . ولكن هذا التعريف الواسع ينطوي على قدر كبير من عدم الدقة ، لأن الشعب في معناه الواسع ، يعني كل من يحمل جنسية الدولة . والمسلم به ديمقراطيا أن كل من يحمل جنسية الدولة لا يشارك عملا في شئون الحكم ، لأن الديمقراطية تقوم على جناحين هما : الناخبون ، والمرشحون .

أما الناخبون : فلا يشملون كل من يحمل جنسية الدولة ، بل يقتصرون على المواطنين الذين لهم حق الانتخاب ، وبالرغم من توسيع قاعدة الناخبين في معظم دول العالم ، فما تزال أعداد كبيرة من المواطنين ، لا يمارسون حق الانتخاب ، ويمكن أن ندرج بينهم الفئات الآتية :

١ - الذين لم يبلغوا السن القانونية ، وثمة اتجاه عالمي إلى الهبوط بسن الناخبين ، وقد وصل في كثير من الدول إلى ١٨ عاما حتى يسمح لقطاع الشباب المتعلم بمزاولة الحقوق السياسية في وقت مبكر .

٢ - كانت الدول حتى عهد غير بعيد تحرم النساء من مزاولة حق الانتخاب ، ولكن الاتجاه العالمي قد سوى بين الجنسين في هذا المجال ، وقد سارت مصر في هذا الاتجاه .

٣ - كان التقليد يجرى على حرمان العسكريين من مزاولة حق الانتخاب ، ولكن القاعدة أصبحت عكسية في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، إذ أصبح للمجندين الحق في التصويت بمختلف صوره ، بل وتعمل الدول على التيسير للمجندين في ممارسة حق التصويت . وقد أقرت مصر هذا المبدأ في أعقاب ثورة يوليو سنة ١٩٥٢

٤ - يحرم المشرع في معظم دول العالم بعض طوائف المواطنين من ممارسة حق الانتخاب في خلال فترة معينة لأسباب متعددة ، كارتكاب جرائم تخل بالشرف ، وبالنسبة لمن يكتسبون الجنسية خلال مدة محددة بعد اكتساب الجنسية حتى يثبت المتجنس أنه أهل لممارسة حقوق المواطن .

والعادة أن يقيد من لهم حق الانتخاب في جداول تراجع سنويا ، لشطب من يفقدون حق الانتخاب لسبب من الأسباب ، و بالإضافة من استوفوا شروط الانتخاب ، وذلك في مواعيد ووفقا لإجراءات يحددها المشرع .

والظاهرة التي بدأت تنتشر في دول العالم حديثة العهد بالديمقراطية ، تتمثل في عزوف الناخبين عن ممارسة حقهم الانتخابي ، لاسيما بالنسبة إلى الناخبات . ولهذا تعمل معظم الدول على حث الناخبين من الجنسين على ممارسة حقهم الانتخابي ، بل وتقرير عقوبة مالية بالنسبة لمن يخلف عن ممارسة الانتخاب باعتباره حقا وواجبا وطنيا في نفس الوقت ، وهو ما تقرر في مصر أيضا .

وأما المرشحون : فتجري العادة أيضا على تطلب شروط في المرشح ، تكفل حسن ممارسته لواجبات النائب . والاتجاه العالمي في هذا الشأن يرمي إلى التخفيف من هذه الشروط . فبحسب شروط الناخب التي يجب أن تتوافر في المرشح ، فإن

المشرع يتطلب عادة درجة معينة من التعليم تكفل للمرشح المقدرة على ممارسة مهام النيابة ، ولا يرتبط هذا القدر بشهادة معينة ، بل تكفى المعرفة العامة . كما أن المشروع في كل دول العالم يتطلب في المرشح سنا معينة تكون قرينة على النضج والوعى السياسى ، وإن كان الاتجاه العام يتمثل في تخفيض سن المرشحين ، وهو يتراوح بين ٢٥ عاما وثلاثين عاما كما سنرى فيما بعد .

والأصل أن يتفرغ المرشح - بعد نجاحه - لمهام العضوية ، فلا يجمع بينها وبين عمل آخر ، من شأنه أن يعطل عمله في البرلمان . ولكن الاتجاه العالمى بدأ يخفف من صرامة هذا الشرط ، فسمح في بعض الحالات للنائب بأن يشغل بجوار مهام النيابة بعض الوظائف العامة التى لا تؤثر في أدائه لمهام العضوية أو تفقده استقلاله في مواجهة الحكومة كما سنرى فيما بعد .

وإذا كان ثمة اجماع (أو شبه اجماع) على أرجحية النظام الديمقراطى ، فإن التطبيق العملى لهذا النوع من الحكم لم يجمع على صورة بعينها ، بل نجد أن الديمقراطية قد طبقت في إحدى صور ثلاث مشهورة ، يدرجها الفقهاء تحت العناوين التالية :

أولا - الديمقراطية المباشرة :

ويضع هذا النوع من الديمقراطية السلطة في يد الشعب مباشرة ، فهو الذى يمارس السلطة بنفسه دون واسطة . ولا توجد دولة واحدة من حول العالم المعاصرة تطبق هذا النوع من الحكم ، لاستحالة جمع الشعب فى الدول الكبرى فى مكان واحد ، ولأنه حتى لو أمكن ذلك فى بعض الدول صغيرة العدد ، فقد ثبت بالتجربة أن الأعداد الكبيرة لا تحسن الحكم على المسائل الفنية والمسائل الدقيقة . ويشكك الفقهاء فى التطبيقات التى يذكرها المؤرخون لهذا النوع من الديمقراطية ، فقد قيل بأن بعض المدن الاغريقية كانت تمارس الديمقراطية المباشرة . ولكن عند التحليل الدقيق تبين أن تلك السوابق بعيدة تماما عن الحقيقة . فإذا افترضنا أن مدينة ما يبلغ عدد سكانها مائة ألف نسمة - وهو رقم كبير فى التاريخ القديم - فإن أكثر من نصفهم كانوا من النساء . والنساء كن فى حالة أقرب الى الرق فلم يكن يمارسن الحقوق السياسية . وباقي الأفراد من غير النساء كان أكثرهم من الأطفال ، والرقائق وهؤلاء كانوا محرومين أيضا من الحقوق السياسية . وهكذا لا يتبقى الا بضعة آلاف ، كانوا يجتمعون فى مكان عام ، ويصدرون القرارات المتعلقة بشئون الحكم .

ثانيا - الديمقراطية النيابية :

وهي الأكثر تطبيقا في الوقت الحاضر . فاذا كان الشعب هو مصدر السلطات ، فان الشعب لا يمارس هذه السلطات بنفسه مباشرة ، بل يختار من يمارس السلطة باسمه ولصلحته . وقد تطور الحكم النيابي عبر تجارب الشعوب ، وانتهى الفقه الدستوري المعاصر : الى أن الحكم النيابي يقوم على أسس أربعة يمكن اجمالها فيما يلي :

١ - وجود برلمان منتخب :

وتسميه بعض الدساتير العربية بالمجلس النيابي على أساس أن اصطلاح « برلمان » ليس مصطلحا عربيا . ويجمع الفقه الدستوري المعاصر على أن الانتخاب هو أساس جوهرى لتكوين البرلمان ، بحيث لو شكل البرلمان عن طريق التعيين - كله أو معظمه - فانه لا يمكن أن يوصف الحكم بأنه نيابى . ولكن بعض الفقهاء أجاز أن يشكل البرلمان بطريق الانتخاب ، وأن يطم ببعض العناصر المعينة لاستكمال الكفايات التى قد لا يتيسر لها النجاح فى الانتخابات ، بشرط أن تكون الأغلبية للعناصر المنتخبة . والانتخاب له أوضاع مختلفة يمكن إبراز أهمها فيما يلي :

(أ) الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر : ويكون الانتخاب مباشرا ، اذا قام الناخبون باختيار أعضاء البرلمان مباشرة . ويكون غير مباشر اذا كان الانتخاب على أكثر من درجة ، بأن يختار الناخبون مندوبين عنهم ، ويقوم المندوبون باختيار النواب . وقد جربت مصر هذين الأسلوبين ، وان كانت قد استقرت على الانتخاب المباشر .

(ب) الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة : وفي الانتخاب الفردي ، تقسم الدولة الى دوائر صغيرة وتقوم كل دائرة بانتخاب مرشح واحد . أما في الانتخاب بالقائمة ، فان الدائرة تكون كبيرة ، ويكون على الناخب أن يختار قائمة من القوائم المرشحة .

(ج) نظام القوائم : الأصل في نظام الانتخاب بالقائمة ، أن يكون مصحوبا بالتمثيل النسبي ، بمعنى أن تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بنسبة ما حصلت عليه من أصوات . فاذا كانت الدائرة الانتخابية تشمل مائة ألف صوت ، وكان عليها أن تنتخب عشرة نواب ، فان القائمة تحصل على عدد من المقاعد يساوى عدد عشرات الآلاف التي حصلت عليها . فاذا حصلت قائمة على ثلاثين ألف

صوت مثلا ، فانها تحصل على ثلاثة مقاعد ، والقائمة
التي تحصل على خمسين ألف صوت ، تحصل على
خمس مقاعد ، وهكذا . وميزة هذا الأسلوب ، أنه
يقل تمثيل كافة الاتجاهات في الدولة ، ومن ثم
فإن معظم الدول التي تطبق نظام القائمة ، تجعله
مصحوبا بالتمثيل النسبي . والعيب الجوهرى
فى هذا النظام يكمن فى كيفية توزيع البواقي ، لأن
واقع التطبيق لا يتفق مع المثل المبسط الذى
ضربناه . وثمة طرق متعددة لكيفية تمثيل البواقي
لا محل لعرضها فى هذا الشرح المبسط . ولقد
أخذت مصر مرحليا بنظام القائمة المصحوب بالتمثيل
النسبي بالنسبة لانتخابات مجلس الشعب ، كما
سنرى فى موضع آخر .

كما أنها أخذت بنظام القوائم ، مع الأغلبية المطلقة ، بالنسبة
لانتخابات مجلس الشورى ، والمجالس الشعبية المحلية .
ولانتخاب فى العاليتين يجرى على أساس نظام القوائم .
ولكن القائمة التى تفوز بأكثر الأصوات تحصل على جميع
المقاعد ، مما لا يتيح الفرصة للاتجاهات الممثلة للأقلية ،
أن تجد من يتحدث باسمها ويعرض وجهة نظرها . ولهذا

السبب عدل المشرع عن نظام القائمة بالنسبة الى انتخابات مجلس الشعب والجزء المنتخب من مجلس الشورى .

أما بالنسبة للمجالس المحلية فما زال الانتخاب يقوم على أساس نظام القائمة الحزبية مع الاحتفاظ بمقعد فردى فى كل مستوى . وهو وضع نشك فى دستوريته .

وقد يشكل البرلمان (المجلس النيابى) من مجلس واحد أو من مجلسين : والغالب فى الدول البسيطة أن يشكل البرلمان من مجلس واحد . وهذا هو التقليد الذى جرت عليه الثورة فى ظل دساتير سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٥٨ ، وسنة ١٩٦٤ ، وفى ظل دستورنا الحالى الصادر سنة ١٩٧١ قبل تعديله سنة ١٩٨٠ . ولكن البرلمان المصرى فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ كان يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ . وبعد سنة ١٩٨٠ أصبح يشكل من مجلسين هما مجلس الشعب ، ومجلس الشورى على النحو الذى سوف نناقشه تفصيلا فيما بعد .

أما في دول الاتحاد الفدرالى (أو الاتحاد المركزى) ومن أقدم الأمثلة لها الولايات المتحدة الأمريكية ، فان البرلمان يشكل عادة من مجلسين : أحدهما يمثل الولايات المكونة للاتحاد ، ويكون تمثيل الولايات فيه عادة على قدم المساواة، بغض النظر عن حجم الولاية أو عدد سكانها • والثانى يمثل السكان • وهكذا تمثل الولايات فى المجلس الثانى بعدد من المقاعد يتناسب مع حجم عدد السكان فيها • وهذا هو الأسلوب المطبق فى الولايات المتحدة الأمريكية منذ تكوين الاتحاد : فكل ولاية من ولايات الاتحاد الخمسين تمثل عضوين فى مجلس الشيوخ • أما مجلس النواب فان عدد أعضاء كل ولاية يختلف بحسب عدد سكانها •

ولا يقتصر الأمر على عدد الأعضاء فى المجلسين ، بل ان المجالس العليا (مجلس الشيوخ) فى دول الاتحاد الفدرالى ، يكون اختصاصها واسعا • أما المجالس العليا فى الدول البسيطة ، فان اختصاصها يتضاءل فى الوقت الحاضر • وتتجلى هذه الظاهرة بشكل واضح بالنسبة الى مجلس اللوردات فى المملكة المتحدة (انجلترا) وبالنسبة الى مجلس الشورى فى مصر كما سنرى تفصيلا فيما بعد •

٢ - توقيت مدة البرلمان :

البرلمان فى النظام النيابى ، هو مجرد ممثل للشعب ، صاحب الاختصاص الأصيل • وحتى يظل البرلمان معبرا بصلق - وبقدر الامكان - عن ارادة الناخبين ، فان الوضع مستقر فى جميع دول العالم ، على توقيت مدة البرلمان بفترة زمنية محددة ، يتعين أن يعود الأعضاء بعدها الى الشعب ، ليؤكد ثقته فيهم ، فيعيدهم الى البرلمان لفترة نيابة جديدة ، أو يسحب ثقته منهم ، ويرسل بدلهم من يرى أنهم أصلق تعبيرا عن ارادته • وتتراوح مدد نيابة البرلمانات طولا وقصرا بحسب تقاليد كل شعب • والملاحظ عملا أن تقصير مدة نيابة البرلمان ، يجعله غير مستقر ، ويتهيب مواجهة المواقف التى قد تفضب منه جماهير الناخبين • كما أن اطالة مدة المجلس ، قد يدفعها الى الاستقلال عن الناخبين • ولهذا فان معظم الدساتير تحدد موعدا متوسطا لمدة نيابة البرلمان ، وتتراوح هذه المدة عادة بين أربع سنوات ، وست سنوات ، واذا شكل البرلمان من مجلسين ، فان المشرع عادة يفاير بين مدة كل منهما : فمدة مجلس الشعب فى مصر ، هى خمس سنوات ، يجند المجلس بعدها كلييا • أما مدة مجلس الشورى فانها ست سنوات ، يجند المجلس خلالها نصفيا كل ثلاث

سنوات عن طريق القرعة • أما المجالس الشعبية المحلية (فى المحافظات ، والمراكز ، والمدن ، والأحياء ، والقرى) فانها تجدد كلياً كل أربع سنوات •

ويجوز فى جميع الحالات إعادة انتخاب (أو تعيين) من تنتهى مدة عضويته •

٣ - استقلال البرلمان مدة نيابته عن الناخبين :

إذا كان البرلمان (أو المجلس النيابى) مجرد ممثل للشعب ، فان النظام النيابى يحرر ارادته قبل الناخبين خلال مدة نيابته • فمهمة الناخبين الدستورية تنتهى بمجرد اختيار أعضاء البرلمان وذلك فى النظام النيابى البحت ، ثم يتولى البرلمان - دون الناخبين - السلطة القانونية • وهذا الجانب بالذات كان محل انتقاد الفقهاء ، مما أدى الى ظهور النوع الثالث من الديمقراطية وهو الديمقراطية نصف أو شبيهة المباشرة كما سنرى بعد قليل •

ولهذا - وفى ظل النظام النيابى البحت - لا يجوز الادعاء أمام القضاء بأن قانوناً ما يخالف رأى جمهور الناخبين ، لأن البرلمان وحده هو الذى يعبر عن ارادة الناخبين فى حدود الدستور بطبيعة الحال •

٤ - النائب يمثل الشعب بآثره لا الدائرة التي انتخبته :

كان الرأي السائد في معظم الدول - قبل قيام الثورة الفرنسية - أن النائب يمثل الدائرة التي انتخبته ، وليس الشعب في مجموعه . وقد ترتب على هذا الرأي عدة نتائج أصبحت مهجورة الآن ، وأهمها :

(أ) للمناخبين إعطاء تعليمات ملزمة للنائب .

(ب) على النائب أن يحترم التوكيل المعطى له من قبل الناخبين ، وأن يراعى مصلحة ناخبيه وحدهم .

(ج) يحق للناخبين عزل نائبهم واستبدال غيره به متى شاءوا .

(د) على النائب أن يقدم حسابا عن عمله لناخبيه .

(هـ) يتحمل الناخبون مصاريف نائبهم أثناء قيامه بواجب النيابة .

هذا النظام ألغته الجمعية التأسيسية الفرنسية في ٨ يوليو سنة ١٧٨٩ ، عندما أعلنت بطلان جميع التوكيلات وقال ميرابو (خطيب الثورة الفرنسية) في هذا الصدد مخاطبا النواب « اذن ما عليكم - اذا ما أخذتم بفكرة التوكيلات الملزمة - الا أن تدعو توكيلاتكم تأخذ مقاعدكم ،

وتعودون حضراتكم مطمئنين الى منازلكم ، !! وهكذا استقرت
القاعدة التي تقضى بأن النائب ، حتى ولو اختسارته دائرة
معينة ، فانه يمثل الشعب فى مجموعه . ويترتب على ذلك
نتائج عكس النتائج الخمس التي تترتب على فكرة الوكالة
الالزامية وهى :

١ - حرية النائب فى التعبير عن آرائه ، دون التقييد
بتعليمات الزامية يعطيها له ناخبوه .

٢ - النائب يضع نصب عينيه الصالح العام وحده ،
لا مجرد صالح ناخبيه بالذات ، وله حق الدفاع عن كل أمر
يهم الدولة كلها ، حتى ولو تعارض مع المصالح الضيقة
لدائرته الانتخابية ، ولا يكون حائثا لليمين التي يؤديها قبل
مباشرة عمله ، لأن هذه اليمين تلزمه بالدفاع عن صالح
الشعب فى مجموعه . ولهذا لا تعتبر موافقة النواب الممثلين
للمنوبة على اقامة السد العالى ، الذى أغرق المنوبة كلها ،
خروجاً على مقتضيات النيابة أو القسم الذى أدوه ، مادام
ذلك يحقق صالح الشعب فى مجموعه .

٣ - لا يجوز للناخبين - فى النظام النيابى البحت - عزل
النائب أثناء مدة نيابته ، بحجة أنه لم يعد يعبر حقيقة عن
آمالهم ورغباتهم .

٤ - لا يلزم النائب بتقديم حساب لناخبيه لا أثناء النيابة ولا بعدها على الأقل من الناحية القانونية .

٥ - لا يسأل النائب مدنيا قبل ناخبيه .

٦ - مكافآت النائب أو مخصصاته تدفعها الدولة .

ولتدعيم هذه المبادئ ، فإن بعض الدساتير ، تتضمن أحكاما من أهمها :

١ - إبطال كل وكالة الزامية حتى ولو قبلها النائب .
على أنه يجب التمييز بين الوكالة الالزامية ، وبين البرامج الانتخابية التي يعلنها النواب أثناء المعركة الانتخابية ، كوسيلة للحصول على أصوات الناخبين ، فهذه البرامج حتى بعد انتخاب العضو أو الحزب ، لها الزام سياسى ، لا قانونى .

٢ - عدم الاعتراف بالاستقالة على بياض التي قد يوقعها العضو بشون تاريخ ، سواء للناخبين أو الحزب .

٣ - ونادى بعض المفكرين بمبدأ عدم تجديد نيابة الأعضاء لفترات أخرى ، وكالة الاستقلال لهم فى مواجهة الناخبين .
ولكن ثبت بالتجربة أن هذا التقليد توجب عليه حرمان

البرلمان من خبرة الأعضاء المحنكين ولهذا اكتفى بوضع الضمانات التي تكفل استقلال العضو مدة نيابته ، مع السماح له بترشيح نفسه لأية مدة ، مادام يحظى بثقة الناخبين .

٤ - تحريم عزل الناخبين لتوابهم أثناء مدة النيابة ، وإن كانت بعض الدول التي أخذت بنظام الديمقراطية شبه أو نصف المباشرة ، قد سمحت بذلك كما سنرى فيما بعد .

٥ - عدم اشتراط اقامة النائب في الدائرة التي انتخبته وإن كانت المقتضيات العملية ستجعل العضو مضطرا للارتباط بدائرته ، لا سيما إذا وضع نصب عينيه احتمالات الانتخابات المقبلة .

وإذا كان التطور الدستوري - الذي أشرنا إليه - قد حرر النائب في مواجهة ناخبه ، فإن النائب قد خضع لقيود أشد قسوة ، يتمثل في خضوعه للحزب الذي رشحه . فالأحزاب السياسية تفرض - على الأقل من حيث الواقع - على أعضائها طاعة بالغة الشدة ، لا سيما إذا ما تم الانتخاب على أساس القوائم الحزبية ، والتي ينفرد فيها الحزب باختيار مرشحيه على القائمة التي تحمل اسمه . فحينئذ يكون استقلال العضو في مواجهة الحزب الذي ينتمي إليه أمرا وهميا .

أزمة النظام النيابي :

تعرض النظام النيابي - يأسسه التي أوجزناهما فيما سبق - لأزمة حادة في أعقاب الحريين العالميتين الشهيرتين . فلم تعد الشعوب تقنع باختيار نواب يعبرون عن مصالحها ، بل تريد الشعوب أن تبنى رأيا على الأقل في الأمور الهامة والمصيرية مباشرة ، ودون وسيط ، لاسيما وأن مدد الخمس سنوات أو الست سنوات المحددة للمجالس النيابية كما ذكرنا فيما سلف ، قد أصبحت مددا طويلة ، في مواجهة التقلبات الحادة التي أصبح يتعرض لها المجتمع . وقد واجهت الشعوب هذه الاعتبارات بأسلوبين :

أسلوب غير مباشر : بأن يحل المجلس النيابي القابل للحل قبل موعده ، وتدور المعركة الانتخابية حول كيفية مواجهة الأزمات الطارئة . وتلجأ معظم دول أوروبا الغربية الى هذا الأسلوب .

أسلوب مباشر : بالالتجاء الى الشعب مباشرة للتعرف على رايه في الأمور المصيرية . وقد ترتب على هذا الأسلوب أن نشأ النوع الثالث من التطبيقات الديمقراطية ، وهو الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة ، والتي نعرض لها باختصار فيما يلي :

ثالثا - الديمقراطية نصف او شبه المباشرة :

يقوم هذا النظام - الذى بدأ فى الانتشار فى أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية - على أساس افساح قدر معقول من السلطة للناخبين مباشرة فى ممارسة السلطة .
فهذا النظام ليس بديلا من النظام النيابى بأسسه التى أوردناها فيما سلف ، ولكنه نظام مكمل له .

ومظاهر مشاركة الناخبين مباشرة فى ممارسة السلطة ، لها صور متعددة : منها ثلاث صور يجمع الفقهاء على أنها تتنافى مع النظام النيابى البحت ، ومنها ثلاث يختلف الفقهاء حولها ، ونعرض لهذه الصور الست على النحو التالى :

١ - الاستفتاء الشعبى : ويقصد به أخذ رأى الشعب مباشرة فى أمر من الأمور ، ويميز فقهاء القانون الدستورى عادة بين نوعين من الاستفتاءات :

- الاستفتاء على مشروع قانون ، قبل اصداره . وهذا هو الاستفتاء الذى يجمع فقهاء القانون الدستورى على أنه مظهر من مظاهر الديمقراطية نصف او شبه المباشرة .

- وهناك الاستفتاء على أمور غير دستورية ، مثل الاستفتاء على رئاسة الجمهورية أو حل مجلس الشعب . . الخ وهذا الاستفتاء ليس من صميم الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة على الأقل في رأى أغلبية الفقهاء .

ويميز الفقهاء عادة بين أنواع الاستفتاء على أسس مختلفة أهمها :

(أ) من حيث قوة الزام الاستفتاء : ويقولون ان ثمة استفتاءات ملزمة بتقيد الحكومة بنتيجتها واستفتاءات غير ملزمة . ولكننا نرى فساد هذا التقسيم ، لأن المسلم به أن الشعب هو مصدر السلطات فإذا أبدى رأيا ، وجب على الحكومة أن تتقيد به .

(ب) من حيث ضرورة اجرائه : فثمة استفتاءات أوجب الدستور الالتجاء اليها ، وحيثئذ يتعين على الحكومة أن تلجأ الى الاستفتاء ، والا كان عملها غير دستوري . ومن أمثلة ذلك في مصر تعديل الدستور ، وحل مجلس الشعب ، وانتخاب رئيس الجمهورية . وثمة استفتاءات لا تلتزم الحكومة باجرائها ، بل تركها الدستور لمحضى ترخص

رئيس الجمهورية • ومن ذلك ما ورد في المادة ٧٤ من الدستور ، والتي تخول رئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها • وقد استعمل الرئيس أنور السادات السلطات المخولة له بمقتضى هذه المادة مرتين في الظروف المعروفة ، ولكن الرئيس حسنى مبارك لم يستعملها حتى الآن • ومنها أيضا المادة ١٢٧ من الدستور ، والتي تجعل رئيس الجمهورية حكما بين الحكومة ومجلس الشعب فى حالة تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء • فاذا قرر مجلس الشعب مسئولية رئيس مجلس الوزراء - وهو أمر لم يحدث خلال تاريخنا الدستورى الطويل - فإن لرئيس الجمهورية أن يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة أيام • فاذا عاد المجلس الى قراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى •

ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الاقرار الأخير للمجلس . وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة ، اعتبر المجلس منحلا ، والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة .

(ج) من حيث موضوعه : هناك استفتاء على مشروع قانون دستوري ، واستفتاء على مشروع قانون عادي . ولقد ذكرنا فيما سبق أن أي تعديل دستوري - في ظل دستور سنة ١٩٧١ - لا ينفذ قبل عرضه على الشعب في الاستفتاء .

(د) من حيث موعده : يفرق الفقهاء بين الاستفتاء السابق على القانون ، ويكون على مبدأ التشريع ، بحيث لا يجوز وضع القانون في صيغته النهائية قبل أن يوافق الشعب عليه من حيث المبدأ . وهناك الاستفتاء اللاحق ، وهو الأكثر انتشارا ، ويقصد به الاستفتاء على مشروع كامل لقانون أقره البرلمان ، بحيث لا ينفذ القانون إلا بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء .

والاستفتاء الشعبى هو المظهر الوحيد من مظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة الذى أخذت به دساتير الثورة ابتداء من دستور سنة ١٩٥٦ ، وحتى دستورنا الحالى ، دستور سنة ١٩٧١ (المعدل سنة ١٩٨٠) .

٢ - الاعتراض الشعبى : ويقصد به حق عدد معين من الناخبين فى الاعتراض على قانون صادر من البرلمان . وذلك فى خلال فترة محددة من تاريخ نشره . فإذا ما تم الاعتراض وفقا للشروط المقررة فى الدستور فإن القانون يوقف تنفيذه ، ويطرح على الشعب للاستفتاء فيه ، ويعلق مصيره على نتيجة الاستفتاء .

٣ - الاقتراح الشعبى : ومعناه أن يخول الدستور عددا معينا من المواطنين حق اقتراح مشروع قانون . فإذا ما تحقق ذلك التزم البرلمان بمناقشة مشروع القانون . فإذا وافق عليه صدر . والا فإن الدساتير التى تأخذ بهذا المظهر من مظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة ، تنص عادة على ضرورة استفتاء الشعب فى أمر مشروع القانون . وتسمح بعض الدساتير للبرلمان فى حالة الاعتراض بأن يتقدم للشعب بمشروع آخر لكى يختار الشعب بين المشروعين . وهكذا فإن رفض البرلمان للاقتراح المقدم من الشعب، يؤدى حتما إلى الاستفتاء الشعبى .

والاقتراح الشعبي في التطبيق نوعان : اقتراح في شكل مشروع كامل الصياغة ، وهذا نادر ، لأن عملية الصياغة هي عملية فنية دقيقة لا تتوافر عادة للناخبين . وهناك اقتراح يقتصر على تقرير المبدأ العام أو الفكرة الأساسية على أن يترك للبرلمان استكمال الصياغة اذا ما تمت الموافقة على المبدأ .

هذه المظاهر الثلاثة هي التي يجمع الفقهاء على أنها تمثل جوهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة . أما المظاهر الثلاثة التي حولها خلاف فيمكن اجمالها فيما يلي :

٤ - حق الناخبين في اقالة نائبهم : وهذا المظهر منتشر في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يمكن للناخبين في الولايات أن يطلبوا اقالة نائبهم قبل نهاية مدته الطبيعية ، اذا ما تقدم بهذا الطلب عدد محدد من الناخبين يتراوح عادة بين الخمس والرابع - وحينئذ يعاد الانتخاب في الدائرة . ويجوز للنائب المطلوب عزله أن يخوض المعركة الانتخابية ، وأن يفند التهم المنسوبة اليه . فاذا أعيد انتخابه تحمل من اقترحوا عزله مصاريف إعادة انتخابه . ولهذا يلزمهم المشرع بإيداع كفالة مالية محددة عند تقديم طلب العزل .

٥ - الحل الشعبي : وهو أوسع نطاقا من طلب عزل النائب ، لأنه ينصرف الى المجلس فى مجموعه • وتشترط الدساتير التى تأخذ بهذا المظهر من مظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة أن يتقدم بالطلب عدد محدد من الناخبين ، وأن يطرح على الشعب لاستفتاءه فى الموافقة على الحل • وتشترط بعض الدساتير للحل أن يوافق أغلبية الناخبين (المقيدون فى جدول الانتخاب لا الذين صوتوا فعلا) ويكتفى بعضها الآخر بأغلبية الذين صوتوا فعلا • وتأخذ بالحل الشعبى بعض مقاطعات سويسرا •

٦ - عزل رئيس الجمهورية قبل نهاية مدته : وهو أمر نادر ، وقد أخذ به دستور فيمر (دستور ألمانيا عقب الحرب العالمية الأولى) الذى أجاز عزل رئيس الجمهورية قبل نهاية مدته ، اذا تقدم بهذا الطلب عدد معين من الناخبين ، ووافق على الطلب البرلمان (الرشستاغ) بأغلبية الثلثين • فبمجرد تقرير المجلس طلب العزل ، يمتنع رئيس الجمهورية عن مباشرة أعماله • ويعزل رئيس الجمهورية اذا وافق الشعب فى الاستفتاء على عزله • فاذا لم يوافق الشعب على العزل فى الاستفتاء اعتبر ذلك بمثابة تجديد لانتخاب رئيس الجمهورية ، ويحل مجلس الرشستاغ •

أزمة الديمقراطية وعلاجها :

عندما نشر السلم لواءه عقب الحرب العالميه الاولى ، وخرجت الديمقراطية منتصرة على ما عداها من نظم ، اسرعت معظم الدول تأخذ بالنظام الديمقراطي وتسجله فى دساتيرها التى وضعت بعد سنة ١٩١٩ . ولكن سرعان ما بدأت جنوة الحماسة للنظم الديمقراطية تخبو ، لا سيما فى الدول التى طبقتها لأول مرة ، وبدأت تتركها الى نظم دكتاتورية ، أشهرت العدا على النظم الديمقراطية ، وهاجمتها بكل الوسائل ، وفى كل المناسبات . وقد وجدت الدكتاتوريات فيما ساد كثير من الدول من فوضى واضطراب ، وما انتشر من بطالة تفشت بين العمال ، منفذا تهاجم منه الديمقراطية بنجاح ، لاسيما بعد أن وفق كل من هتلر وموسوليني فى نشر الأمن والتخفيف من حدة الأزمة فى بلديهما . ثم ما لبث النزاع بين النظامين أن اتخذ صورة حرب ضروس ، اصطلح العالم بنارها سنوات طوال ، وخرجت منها النظم الديمقراطية منتصرة للمرة الثانية . ولكن هذا الانتصار الأخير لم يثبت أركان الديمقراطية التقليدية نهائيا ، بل شهدنا كثيرا من الدول تهجر الديمقراطية السياسية بمعناها المعروف لتطبق الديمقراطية الاجتماعية . والديمقراطية السياسية (أو الديمقراطية التقليدية) تقوم أساسا على وجود حريات عامة ، مثل الحرية الشخصية وحرية الصحافة ،

والاجتماع ، والعبادة ٠٠٠ الخ ، من شأنها أن تكفل للناخبين حرية الاختيار والتعبير عن ارادتهم في أمان ، كما تتطلب احترام آراء الأحزاب المعارضة ، وأن يكفل لها التعبير عن رأيها بحرية تامة ، سواء داخل البرلمان أو خارجه ، وهذا كله يتنافى مع منح الحزب الحاكم أية ميزات لا تتمتع بها باقى الأحزاب .

أما الديمقراطية الاجتماعية ، فانها تتميز بطابع آخر : فهي لا ترمى الى تحقيق الحرية السياسية ، بقدر ما تهدف الى نشر العدالة الاجتماعية ، والحيلولة دون أن يستعبد الفريق الأقوى اقتصاديا ، الفريق الآخر من الشعب ، بحيث لا توجد تلك الحالة التى وصفها أناتول فرانس حيث يقول : « أولئك الذين ينتجون ضروريات الحياة لا يجدونها ، ولكنها تفيض عن حاجة من لا يشتركون فى انتاجها » !!

وهذا النوع من الديمقراطية يلزم الدولة بالقيام بالمشروعات الكبرى التى من شأنها أن تؤمن الأفراد ضد الفقر والعوز .

وعلى الصعيد النظرى المجرد ، فانه لا تعارض بين نوعى الديمقراطية ، بل يمكن القول باطمئنان ان الديمقراطية الاجتماعية تعتبر مكملة للديمقراطية السياسية : فالفرد

الذى تعوزه ضروريات الحياة لا يمكن أن يتمتع بحقوقه السياسية ، ولن تكون لديه النسخة اللازمة للمشاركة جديا فى شئون بلاده العامة ، وهذا ما عبر عنه مولوتوف - وزير خارجية روسيا لسنوات طويلة - فى إحدى نصريحاته اذ يقول : « اننى عاجز عن تصور حرية متعطّل أمريكي » !!

ولكن هذا التوافق من الناحية النظرية بين نوعى الديمقراطية ، نحول دون تحقيقه اعتبارات عملية : اذ يؤكد بعض أصحاب الديمقراطية الاجتماعية أنه لا قيام لهذا النظام فى ظل الديمقراطية السياسية بوصفها المعروف لأن الطبقات الممتازة ، وهى القابضة على زمام الحكم غالبا ، سوف تضع العراقيل فى سبيل تحقيقها ، ابقاء على امتيازاتها لأطول مدة ممكنة ، ولهذا فهم يرون ضرورة القضاء على الديمقراطية السياسية على الأقل خلال الفترة اللازمة لتوطيد أركان الديمقراطية الاجتماعية ، واقامة دكتاتورية البروليتاريا - دكتاتورية الطبقة العاملة - مكانها . وقد وجد هذا الاعتقاد صدق فى روسيا وفى الدول التى جرت على منوالها ، وهى دول أوروبا الشرقية ، والصين ، والتى تطلق على نفسها تسمية « الديمقراطية الشعبية » ، وذلك على التفصيل الذى أوضحناه فيما سلف .

وهكذا يسود العالم الآن تياران متعارضان ، لا يقتصر
التعارض بينهما على مجرد النقد النظرى ، بل يوشك أن
يحكم فيه السلاح ، لولا الرعب النووى الذى لن يبقى
غالباً ولا مغلوباً .

وعلى الصعيد الحربى فقد أثبتت الديمقراطية قوتها أكثر
من مرة .

ومن الناحية العملية التطبيقية ، فإن الدول الديمقراطية
قد أخذت بمظاهر الديمقراطية الاجتماعية وسجلتها فى
دساتيرها ، لاسيما الصادرة فى أعقاب الحرب العالمية
الثانية . وقد ساعد على ذلك قيام أحزاب عمالية قوية فى
البلاد العريقة فى الديمقراطية مثل المملكة المتحدة وفرنسا ،
والولايات المتحدة الأمريكية ، وإيطاليا ، وألمانيا
الاتحادية . . . الخ . كما أن الكثير من هذه الدول قد غيرت
كثيراً من وسائلها القديمة التى لم تعد تتماشى مع العصر
الحديث ومقتضياته : فقد تبين أن ترك الحرية لشركات
الانتاج الضخمة ، قد أدى الى عكس ما تريده الديمقراطية ،
كما أن تركيز الصحافة فى أيدي أفراد قليلين ، يوجهون
الرأى العام حسبما يريدون ، ليس من الديمقراطية فى
شئ . وهكذا فإن الديمقراطية قد غيرت كثيراً من أساليبها ،
وجددت من وسائلها ، لتلافى ما تكشف عنه التطبيق من
عيوب .

وقد تجلّت هذه الظاهرة فى دساتير مصر المتعاقبة والتي صدرت فى أعقاب استقلالها ، وأولها دستور سنة ١٩٢٣ ، فقد صيغ هذا الدستور على الأسس التقليدية التى قامت عليها الديمقراطية السياسية التقليدية التى ورثها العالم فى أعقاب الثورة الفرنسية الكبرى . ولكن بعد قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ ، ذات الطابع الاشتراكي ، تغيرت قائمة الحقوق والحريات بصورة جذرية ، لاسيما فى دستور مصر الأخير الصادر سنة ١٩٧١ (المعدل سنة ١٩٨٠) فقد تضمن الباب الثانى منه ، بعنوان « المقومات الأساسية للمجتمع » فى الفصل الأول « المقومات الاجتماعية والخلقية » (المواد من ٧ الى ٢٢) وهى تتضمن الحقوق الجديدة التى كانت صدى للديمقراطية الاجتماعية ، ومنها النص على التضامن الاجتماعى ، وتكافؤ الفرص ، ومقومات الأسرة ، وحماية الأمومة والطفولة ، وحقوق المرأة العاملة ، ورعاية الأخلاق والتقاليد المصرية الأصيلة ، وحق العمل ، وتنظيم الوظائف العامة ، والمحاربين القدماء والمصابين بسبب الحرب ، والخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية والتأمين الاجتماعى والصحى ، وكفالة حق التعليم فى جميع مراحله ، والتربية الدينية ، ومجانية التعليم فى مؤسسات الدولة ، ومحو الأمية .

أما الفصل الثانى من الباب الثانى ، فقد خصص لارساء المقومات الاقتصادية فى المواد من ٢٣ الى ٣٩ . والتى تقوم

على أساس التخطيط القومى الشامل ، والعدالة فى توزيع الناتج القومى ، وحق العاملين فى ادارة المشروعات العامة وأرباحها واشتراك المنتفعين فى ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام ، ورعاية المنشآت التعاونية بكل صورها .
واخضاع الملكية لرقابة الشعب وحماية الدولة ، سواء أكانت ملكية عامة للشعب ، أو ملكية تعاونية ، أو ملكية خاصة .
ونص الدستور على الضوابط التى يجب أن تراعيها الدولة حين تلجأ الى التأميم ، كما حرم الدستور المصادرة العامة للأموال وأوجب وضع حد أقصى للملكية الزراعية وأن يقوم النظام الضريبى على أساس العدالة الاجتماعية وأن تكفل الدولة الادخار وتشجعه وتنظمه وأما الباب الثالث بعنوان « الحريات والحقوق والواجبات العامة » ، فقد تضمن فى المواد من ٤٠ الى ٦٣ ، قائمة الحقوق التقليدية ذات الطابع السياسى التى ترد فى معظم الدساتير أيا كان الطابع الذى تصدر عنه . وان كانت هذه الحقوق قد جاءت على نحو ما ورد فى دساتير مصر السابقة وذلك فى ضوء التجاوزات والانحرافات التى تمت قبل صدور الدستور . ومن أبرز ما ورد فى هذا الخصوص تحريم القبض والحبس التعسفى (المادتان ٤١ و ٤٢) وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام (مادة ٤٨) وحق الهجرة الدائمة أو المؤقتة الى الخارج (مادة ٥٢) وحق الالتجاء السياسى للأجانب المضطهدين بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب أو حقوق الانسان أو السلام أو العدالة ، وتحريم تسليم اللاجئين السياسيين (مادة ٥٣) .

كما تضمن الدستور حقا لم يسبقه اليه دستور مصرى آخر ، وهو المنصوص عليه فى المادة ٥٧ ، والتي تقضى بأن كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرية الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم . وتكفل الدولة تعويضا عادلا لمن وقع عليه الاعتداء .

هذا وقد انفرد دستور سنة ١٩٧١ - بين دساتيرنا المتعددة - باحتوائه على باب جديد ، هو الباب الرابع بعنوان « سيادة القانون » . فى المواد من ٦٤ الى ٧٢ . وقد استحدث هذا الباب لمواجهة الانحرافات التى تمت قبل صدور الدستور ، بحيث لا تعود هذه الانحرافات مرة أخرى ، وأن تكفل الضمانات التى تجعل ما ورد بها من مبادئ وأفكار ممكن التنفيذ . واذا كانت معظم المبادئ التى تضمنها هذا الباب معروفة فقها وقضاء ، فان تضمينها صلب الدستور ، يزيل كل جدل حولها ، ويلزم كافة سلطات الدولة باحترامها . ولكن بالرغم من هذه الحقيقة ، فان هذا الباب قد تضمن بعض المبادئ التى لم يسبقه اليها دستور مصرى ويعتينا أن نبرز منها :

— حق التقاضى : نصت المادة ٦٨ على أنه حق مصون ومكفول للناس كافة ، وان لكل مواطن الحق فى الالتجاء الى قاضية الطبقى ، وأن على الدولة أن تكفل تقرب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا . « ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء » . وبمقتضى هذا النص المستحدث قضى على ظاهرة تحصين كثير من القرارات الادارية ضد رقابة القضاء ، تلك الظاهرة التى استشرت فى أواخر عهد الرئيس عبد الناصر ، والتى جعلت كثيرا من القرارات الادارية فى مرتبة أعمال السيادة التى تخرج من نطاق رقابة القضاء .

— الحصانة ضد القبض التعسفى على الأفراد : وقد ورد النص عليها فى المادة ٧١ ، والتى تقرر « يبلغ كل من يقبض عليه أو يمتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً ، ويكون له حق الاتصال بمن يرى ابلاغه بما وقع أو الاستمانة به على الوجه الذى ينظمه القانون » . ويجب اعلانه على وجه السرعة بالتهمة الموجهة اليه . وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الاجراء الذى قيد حريته الشخصية . وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة ، والا وجب الافراج

حتما ، وهذه المادة قد تضمنت حكما مستحدنا ، لم
يرد في دساتيرنا السابقة على تعددها ، وهو أنه
جعل من حق طلب الافراج عن يقبض عليه ظلما ، دعوى
حسبة ، يجوز لكل مواطن غيور على الصالح العام ،
أن يرفعها مباشرة ، دون حاجة الى توكيل خاص من
المقبوض عليه .

ولا نريد أن نختم هذه الملاحظات السريعة دون الإشارة
الى التحولات الجذرية التى بدأت تحتاج دول أوروبا الشرقية التى
خضعت للنظام الماركسى منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ،
فقد تولى الحكم فيها أعداء للفكر الماركسى ، ويحيى على
رأس هذه الدول ، بولندة بقيادة نقابة تضامن ، ثم رومانيا
التي أطاحت - فى ثورة دموية - بقيادة الحزب الشيوعى وعلى
رأسه زعيمه شاوشسكو . بل ان الاتحاد السوفيتى نفسه ،
بقيادة جورباتشوف ، قد تعرض لتغييرات جذرية ، ما تزال
فى بدايتها ولا يعلم الا الله وحده ، كيف تنتهى . واذا كان
لنا أن نعقب على هذا التيار الجارف الذى يكتسح المعسكر
الاشتراكى ، فاننا نجد فيه توكيدا عمليا لما قلناه فيما
سبق ، من ضرورة التقارب والمزج بين نوعى الديمقراطية :
السياسية والديمقراطية الاجتماعية ، فهما جناح الحرية ،
وبدونهما لن تصل الشعوب الى الغد المشرق الذى تتوق
اليه .

الباب الأول

السلطات الثلاث في النظام النيابي

تقضى النظرية التقليدية ، التي سادت في أعقاب انتشار النظام الديمقراطي ، بتقسيم وظائف الدولة الى تشريع وتنفيذ وقضاء ، وأن يعهد بكل وظيفة الى سلطة مستقلة ، ومن ثم نشأت السلطات الثلاث المعروفة في معظم دول العالم الديمقراطية ، وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية . وان كان الرأي قد اختلف حول تحديد العلاقة بين هذه السلطات الثلاث .

ولقد بدأت ظاهرة جديدة تنتشر في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، تتمثل في ظهور سلطة دستورية أو أكثر بجوار السلطات الثلاث التقليدية . ومن أبرز تطبيقات ذلك :

أولاً - التنظيم السياسي الواحد كسلطة دستورية أولى : ارتبط النظام النيابي بنظام الأحزاب السياسية على أساس أن الحزب هو التنظيم الجماهيري المستمر ، الذي يكفل استمرار الأفكار ، وربط الجماهير بأهدافها الكبرى ، والتي قد يتطلب تحقيقها مرور زمن يجاوز عمر الفرد العادي ، كما أن

الأحزاب هي التي تراقب الحكومات في أداؤها لوظائفها الدستورية ، وتكشف الخطأ فور وقوعه ، وتقدم البدائل لمواجهة المشكلات .

وبالرغم من أهمية الأحزاب في إدارة العمل السياسي ، فإنها تعتبر من قبيل الجمعيات ، بمعنى أنها ليست سلطات حكم ، وإن كان الحزب الحاصل على الأغلبية هو الذي يشكل الحكومة عادة من بين قياداته .

والديمقراطية النيابية تقوم عادة على أساس تعدد الأحزاب . ولكن انتشرت ظاهرة الحزب الواحد أو التنظيم السياسي الواحد ، كما كان الشأن في مصر ابتداء من دستور سنة ١٩٥٦ : فلقد ألغى هذا الدستور تعدد الأحزاب . وأقام محلها تنظيما واحدا باسم « الاتحاد القومي » وعقب ردة الانفصال بين مصر وسوريا سنة ١٩٦١ ، حل محله « الاتحاد الاشتراكي العربي » ولقد استقر القضاء الإداري في مصر على اعتبار كل من التنظيمين ، السلطة الدستورية الأولى في مصر ، وظل الأمر على هذا الوضع حتى عادت مصر الى نظام تعدد الأحزاب .

وقد طبق التنظيم السياسي الواحد ، في بعض الدول العربية وعلى رأسها « حزب جبهة التحرير الوطني في الجزائر »

وكان يعتبر السلطة الدستورية الأولى • ولكن رياح التغيير دفعت بالجزائر الى الأخذ بتعدد الأحزاب والتي بلغ عددها عنده اعداد هذا البحث أكثر من عشرين حزبا !

ثانيا - سلطة الصحافة في مصر : وهو أمر انفرد به دستور مصر الصادر سنة ١٩٧١ بعد تعديله سنة ١٩٨٠ ، اذ استحدث هذا التعديل ما أطلق عليه « سلطة الصحافة » ووضع أساس تنظيمها واختصاصاتها في المواد المستحدثة من رقم ٢٠٦ الى ٢١١ • ثم صدر بتفصيل تلك الأحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ (بشأن سلطة الصحافة) وذلك في ١٤ يوليو سنة ١٩٨٠

ومن الناحية الفقهية المجردة ، يصعب التسليم بأن الصحافة سلطة : فالسلطة تعني الأمر في صورة قانون أو قرار اداري أو حكم • أما الصحافة فهي - كما يقولون - « رأى وخبر » • وقد تكون لها من الناحية الواقعية سلطة تأثير قوى في الرأى العام • ولكن هذا المعنى بعيد عن مدلول السلطة في القانون الدستوري • وقد يكون للاصطلاح بعض الدلالة ، اذا قصد به « السلطة المشرفة على الصحافة » • ولكن هذا الافتراض يفقد الاصطلاح أصالته ، لان هذه الوظيفة تقوم بها السلطات الثلاث التقليدية كل فيما يدخل في اختصاصها • وترتب على اعتبار الصحافة سلطة ، أن عهد بما يتعلق بها من

اختصاصات الى مجلس الشورى ، الذى استحدثه التعديل
الدستورى سنة ١٩٨٠ كما سنرى فيما بعد .

وفيما يلى نعرض بالاختصار المناسب للسلطات الثلاث
التقليدية ، مركزين فيها على التطبيق الدستورى فى مصر .

الفصل الأول

السلطة التشريعية

١ - وهى السلطة المختصة بوضع التشريعات ، وتعديلها ،
والغائها . والعادة أن يمارس هذه السلطة برلمان منتخب ،
اما بمفرده فى حالة الديمقراطية النيابية البحت ، واما
بالاشتراك مع الناخبين فى حالة الديمقراطية شبه أو نصف
المباشرة كما ذكرنا فيما سلف .

٢ - والتشريع درجتان : تشريع دستورى وهو أسمى
التشريعات فى الدولة .

وتشريع عادى . والتشريع الدستورى هو الذى يبين
الحريات العامة للمواطنين ، وكيفية تشكيل السلطات العامة
فيها ، ويحدد العلاقة بينها ، واختصاص كل منها . أما التشريع

العادى ، فهو الذى يضع الأحكام العامة التى يلتزم بها المواطنون فى حياتهم • وقد جرت العادة على تقسيم التشريعات قسمين : تشريعات تنتمى الى القانون العام ، مثل القانون الدستورى ، والادارى ، والمالية العامة ، والجنائى • وتشريعات تنتمى الى القانون الخاص ، مثل القانون المدنى ، والتجارى ، والبحرى •

والمسلم به أن التشريعات العادية يجب ألا يخالف الدستور ، والا جاز للمواطنين الطعن فى القانون المخالف للدستور أمام محكمة خاصة ، وبإجراءات خاصة ، وهذه المحكمة فى مصر ، هى « المحكمة الدستورية العليا » • كما أن القرارات الادارية الصادرة من السلطة التنفيذية ، يجب أن تصدر مطابقة لكل من الدستور والقانون والا كانت غير مشروعة ، وجاز للمواطنين من ذوى المصلحة الطعن فيها أمام مجلس الدولة •

وفيما يلى نعرض لتشكيل السلطة التشريعية واختصاصاتها. مركزين الدراسة على المقرر فى مصر • والمسلم به أن السلطة التشريعية فى الدول الديمقراطية تتكون من البرلمان أساسا • ولكن لرئيس الدولة دور فى عملية التشريع • وقد يكون للمواطنين دور فى التشريع اذا أخذ بمظهر أو أكثر من مظاهر

الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة كحق الاستفتاء الذي أشرنا إليه فيما سبق . وفيما يلي نعرض لدور البرلمان ورئيس الدولة في التشريع .

المطلب الأول - البرلمان

ونعرض له من حيث تشكيله واختصاصاته .

الفرع الأول - تشكيل البرلمان

يتكون البرلمان أساسا عن طريق الانتخاب . ولكنه قد يطعم ببعض عناصر معينة ، لتكملة الكفايات والتخصصات التي قد لا تنجح في الانتخابات ، ولكن تكون الأغلبية الساحقة في هذه الحالة للعناصر المنتخبة . ويتكون البرلمان في معظم الدول البسيطة من مجلس واحد ، ولكن قد يتكون من مجلسين .

والانتخاب له طرفان : الناخبون والأعضاء (المرشحون) وتعرض لأحكامهما في مصر .

١ - الناخبون

وينظم أحكامهم القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ (بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل) .

ويندرج فى قائمة الناهبين كل مصرى ، بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية ، مالم يكن محروما من مباشرة الحقوق السياسية بصفة دائمة أو مؤقتة * وقد حددت المادة الثانية من القانون المشار اليه ، سبع فئات من هذا القبل وهم .

— المحكوم عليه فى جناية مالم يكن قد رد اليه اعتباره .

— من فرضت الحراسة على أمواله بحكم قضائى طبقا للقانون ، وذلك طوال مدة فرضها .

— المحكوم عليهم بعقوبة الحبس فى بعض جرائم حددها القانون « مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه رد اليه اعتباره » .

— المحكوم عليهم بعقوبة الحبس فى احدى الجرائم الانتخابية التى حددها المشرع « وذلك مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد اليه اعتباره » .

— من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ، مالم تنقضى خمس سنوات من تاريخ الفصل ، « الا اذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائى بإلغاء قرار الفصل أو التحويض عنه » .

– من عزل من الوصاية أو القوامة على الغير لسوء السلوك
أو الخيانة أو من سلبت ولايته « مالم تمض خمس
سنوات من تاريخ الحكم نهائيا بالعزل أو سلب
الولاية » .

ولم يعد حق الانتخاب أمرا اختياريا ، متروكا لترخيص
الناخب ، بل أوجب المشرع على الناخب ممارسة حقه
والا تعرض لعقوبة جنائية . ولهذا فان المشرع قد أفرد حكما
خاصا لحالتين هما :

١ – حالة الاعفاء من أداء هذا الواجب : وقد قصره المشرع
على ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية
والإضافية ، وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم
بالتنويات المسلحة أو الشرطة .

٢ – حالة وقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة الى فئات
ثلاث هي :

(أ) المحجور عليهم مدة الحجر

(ب) المصابون بأمراض عقلية المحجورون مدة حجزهم .

(ج) الذين اشهر افلاسهم ما لم يرد اليهم اعتبارهم قبل
ذلك .

هذا ولا يمارس الناخب حقه الا اذا قيد فى جداول الانتخاب . وهو يقيد اذا بلغ السن المحددة ، ولم يكن محروما من ممارسة الحقوق السياسية أو أوقف حقه فى ممارستها . وقد أفرد المشرع حكما خاصا بالنسبة للمتجنس ، فهو لا يقيد فى جدول الناخبين الا اذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه الجنسية .

وقد نظم القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ (المعدل) نafe احكام الناخبين ، وكيفية دعوتهم للانتخاب بما لا يتسع المقام لشرحه باستفاضة . ويعيننا أن نؤكد على أن تيسير شروط الناخبين ، قد أدى الى زيادة عددهم باستمرار ، لاسيما بعد أن سمح للنساء بممارسة الحقوق السياسية بكافة صورها . ولكن ذلك يتوقف على أن تسارع النساء الى قيد أسمائهن فى جدول الانتخاب ، وهو ما تحرص المنظمات النسائية على تيسيره خاصة بين أوساط النساء اللاتي لا يعرن اهتماما بممارسة الحقوق السياسية .

٢ - الأعضاء

اذا كانت القاعدة هي التيسير فى شروط الناخبين ، والوقوف بها عند الجنسية والسن ، فان القاعدة عكس ذلك بالنسبة للأعضاء بالنظر الى ما يناط بهم من أعباء ، وان كان الاتجاه العام أيضا يرمى الى التخفيف من تلك الشروط . ولقد كان

لدينا مجلس واحد ، هو مجلس الشعب ، حتى عدل الدستور سنة ١٩٨٠ وأنشئ بجواره مجلس الشورى • ولهذا نتناول شروط العضوية في كل من المجلسين :

أولا - مجلس الشعب

عددت شروط العضوية فيه المادة الخامسة (معدلة) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (في شأن مجلس الشعب) • وذئك على النحو التالى :

١ - أن يكون مصرى الجنسية من أب مصرى • وكنا - ومازلنا - نرى أفضلية اشتراط الجنسية فى الأبوين على الأقل ، نظرا لأن الأم هى التى تصوغ عقلية الطفل وأحاسيسه فى سنواته الأولى •

٢ - القيد فى جدول الانتخاب حتى لحظة الترشيح ، لأن المرشح يجب أن يستوفى شروط الناخب •

٣ - بلوغ الثلاثين سنة ميلادية يوم الانتخاب •

٤ - اجادة القراءة والكتابة ، وهو شرط هزيل لا يتفق ومتطلبات العصر •

٥ - أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الاعفاء منها طبقا للقانون •

٦ - ألا يكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الاخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور . ومع ذلك يجوز له الترشيح في إحدى الحالات الآتية :

(أ) انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية .

(ب) أن يكون الترشيح للفصل التشريعي التالي للفصل الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية .

(ج) صدور قرار من مجلس الشعب بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على اسقاط العضوية .

ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه ، بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً ، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية على الأقل .

وفد فصل القانون المشار اليه اجراءات تقديم طلبات الترشيح وفحصها بما لا يتسع المقام لتفصيله . ويهنا أن نعرض بشيء من التفصيل للموضوعين التاليين :

أولاً - مبدأ تخصيص ٥٠٪ على الأقل للعمال والفلاحين في

المجالس ذات الطابع النيابي (مجلس الشعب ، والمجالس الشعبية المحلية ، والجزء المنتخب من مجلس الشورى) : أول من استحدث هذا الشرط هو ميثاق العمل الوطنى الذى أصدره الرئيس جمال عبد الناصر ، الذى رفض مبدأ تعدد الأحزاب ، واستعاض عنها بالتنظيم السياسى الواحد : أولا فى صورة الاتحاد القومى ، ثم فى صورة الاتحاد الاشتراكى العربى كما أوضحنا فيما سلف • وقد نص على شرط الخمسين فى المائة فى كل من دستور سنة ١٩٦٤ ، والدستور الحالى • وكان لشرط الخمسين فى المائة ما يبرره فى حالة التنظيم السياسى الواحد القائم على أساس تحالف قوى الشعب العاملة • ولكن بقى الشرط حتى بعد السماح بتعدد الأحزاب ، بل إن المشرع قد فرض على كل حزب ينشأ فى ظل نظام تعدد الأحزاب أن تتضمن قائمة مؤسسية ٥٠٪ على الأقل من العمال والفلاحين ، مما يجعل لبعض فئات الشعب وصاية على بعض فئاته الأخرى ، وهو أمر لا يتسجم فى نظرنا مع السماح بتعدد الأحزاب •

ولقد كانت المشكلة الحقيقية تتمثل فى تعريف العامل والفلاح ، وتعرض التعريف لبعض التعديلات التى انتهت به الى الوضع الحالى :

– العـلـاح : ويقصد به من تكون الزراعة عمله الوحيد ، ومصدر رزقه الرئيسى ، ويكون مقيما فى الريف ، وبشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو حيازة أكثر من عشرة أفدنة •

– العـامـل : يعتبر عاملا من يعمل يدويا أو ذهنيا فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ، ويعتمد بصفه رئيسية على دخله ائنتاج من العمل ، ولا يكون متضمنا الى نقابة مهنية أو مقيدا فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا • ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية • وكذلك من بدأ حياته عاملا ، وحصل على مؤهل عال • وفى الحالين يجب لاعتبار الشخص عاملا أن يبقى مقيدا فى نقابته العمالية •

ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات الى عمال وفلاحين ، اذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال أو الفلاحين بالصفة التى تثبت له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب •

والمفهوم من هذه الأحكام أن تستمر هذه الشروط فيمن انتخب على أساسها ، طيلة عضويته في البرلمان . فإذا فقدها ، فقد عضويته .

ثانيا - الانتقال من الدوائر الصغيرة الى الدوائر الكبيرة :
بانت الخطه التي جرت عليها مصر في تكوين المجالس النيابية ، تقوم على اساس الدوائر الصغيرة التي يمثلها مرشح واحد . فلما أقر المشرع مبدأ الخمسين في المائة للعمال والفلاحين على النحو السابق ، أصبح من المتعين ترشيح عضوين للتحكم في أن يكون أحدهم من العمال والفلاحين ، وظل الحال على هذا النحو ، حتى بدأ المشرع يأخذ بنظام القائمة ، مما اضطر المشرع معه الى ادماج الدوائر الصغيرة في دوائر كبيرة . ولقد تردد المشرع المصري بين نظامي الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة . وانتهى الوضع الحالى الى اتباع أسلوب الانتخاب الفردي بالنسبة الى مجلسي الشعب والشورى ، والاحتفاظ بنظام القائمة بالنسبة الى المجالس الشعبية المحلية . وفيما يلى لتطور النظام بالنسبة الى مجلس الشعب ، ومجلس الشورى ، والمجالس الشعبية المحلية :

أما بالنسبة الى مجلس الشعب - الذى نعرض له الآن - فقد أصدر المشرع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب) وبمقتضى المادة الأولى من هذا القانون يتألف مجلس الشعب من ٤٤٨ (أربعمائة وثمانية وأربعين) عضوا

يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام • ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين • ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى المجلس عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة • وقد استختم رئيس الجمهورية هذا الحق ليمثل بعض الأحزاب أو الكفائيات التى لم توفق فى الحصول على العضوية لسبب أو آخر •

وقضت المادة الثالثة من القانون (معدلة) فى فقرتها الأولى ، بأن تقسم الجمهورية الى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، وأوجبت أن : يتضمن كل قائمة فى الدوائر الاحدى والثلاثين المبينة فى جدول مرافق للقانون عضوا من النساء ، بالإضافة الى الأعضاء المقررين لها ، مع مراعاة نسبة العمال والفلاحين •

وأوجبت المادة السادسة (معدلة) أن يقلم المرشح طلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب كتابة الى مديرية الأمن بالمحافظة التى يرشح فى دائرتها ، مرفقا به صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى اليه ، مثبتا بها ادراجه فيها ، وذلك خلال المدة التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه • وأوضحت المادة التاسعة كيفية عرض كشوف المرشحين ، والتظلم فيها • والجديد فيها انها خولت كل حزب ينتمى اليه أحد المرشحين حق الاعتراض على كشوف المرشحين ، كما

أوضحت طريقة الاعتراض على الكشف وأوجبت نشر قوائم المرشحين في جميع الدوائر الانتخابية في صحيفتين يوميتين على الأقل .

وأوضح المشرع الأسس التي يقوم عليها نظام القوائم الذي كان مطبقا قبل التحول الى النظام الفردي ، ومن أهمها أنه لا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد . ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية لمعاونة الناخبين ، لا سيما الأميين . وأوجب المشرع أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة ، وعددا أصليا واحتياطيا على الأقل من العمال والفلاحين . ويتعين فى القوائم المقدمة من الأحزاب أن يبدأ بمرشح من الفئات ، ثم مرشح من العمال أو الفلاحين أو العكس ، وهكذا بذات الترتيب . وعلى الناخب أن يختار قائمة بذاتها ، والا بطل صوته الانتخابي .

وإذا خلا مكان أحد المرشحين قبل اجراء الانتخاب لسبب من الأسباب ، حل محله أحد المرشحين الاحتياطيين بالترتيب الوارد بقائمه الحزبية بشرط ألا يخل ذلك بالنسبة المقررة للعمال والفلاحين . وعلى الحزب صاحب القائمة أن يرشح

اسما احتياطيا آخر من ذات صفة من خلا مكانه ليكمل العدد المقرر من الاحتياطيين في الدائرة . ويكون ترتيب المرشح الاحتياطي تاليا لآخر مرشح بتلك القائمة من الصفة المغايرة لصفته . فاذا خلا مكان آخر بعد ذلك ، وقبل اجراء الانتخابات لسبب من الأسباب ، يتم شغل المكان الذي خلا بنفس الطريقة » وتجرى الانتخابات في موعدها رغم نقص عدد الاحتياطيين بالقائمة المذكورة عن العدد المقرر » (مادة ١٦ معدلة) .

أما بالنسبة لنجاح القوائم . فقد التزم المشرع هنا مبدأ التمثيل النسبي ، بمعنى أن تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يتناسب مع ما حصلت عليه من أصوات ، فم حين أن المشرع لم ينبع ذات القاعدة في خصوص انتخابات المجالس الشعبية المحلية ومجلس الشورى ، اذ تحصل القائمة ذات الأغلبية على جميع المقاعد . وبهذا المعنى تنص المادة ١٧ معدلة من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ ، على أن ينتخب أعضاء مجلس الشعب ، طبقا لنظام القوائم الحزبية ، بحيث يعطى لكل قائمة عدد من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها ، وتعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات ،

وهو حكم يكفل عدم اهدار تمثيل باقى الأصوات ، وان كان قد يناقى ارادة الناخبين فى بعض الحالات .

وتعلن نتيجه الانتخاب بترتيب الأسماء طبقا لورودهـد بقوائم الأحزاب ، مع مراعاة نسبة الخمسين فى المائة المقررة للعمال والفلاحين عن كل دائرة على حدة . ويلتزم الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات. والتي يحق لها أن تمثل ، باستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها ، وذلك عن كل دائرة .

ونص المشرع على حكم أصولى بمقتضاه « لا يمثل بالمجلس الحزب الذى لا تحصل قوائمه على ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية » ولقد كانت النسبة فى مشروع القانون عشرة فى المائة ، نأقصت الى الحد المشار اليه بتوجيه من السيد رئيس الجمهورية . ولقد كان رأينا أن النسبة المقررة (٨ / ٪) هى نسبة مرتفعة ، وكان يكفى فيها خمسة فى المائة أو حتى ثلاثة فى المائة لضمان عدم تفتيت المقاعد . وقد ترقب على هذه النسبة المرتفعة أن حرم حزب العمل الاشتراكى من الحصول على أى مقعد - فى الانتخابات التى جرت فى ظل هذا النظام . رغم نجاح العديد من ممثليه فى كثير من الدوائر ، وبالرغم من أن النقص عن نسبة

الثمانية في المائة كان طفيفاً . ولهذا حاول الرئيس تصحيح هذا الوضع جزئياً عن طريق تمثيل حزب العمل الاشتراكي بعدد من الأعضاء عن طريق التعيين في نطاق العشرة أعضاء الذين يخول الدستور رئيس الجمهورية حق تعيينهم .

وإذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته ، حل محله أحد الأعضاء الأصليين الذي لم يوجد دوره في العضوية نتيجة لعدد المقاعد التي حصلت عليها قائمته في انتخابات .

فإذا لم يوجد أعضاء أصليون ، حل محل من انتهت عضويته ، العضو الاحتياطي . وفي الحالتين يكون حلول العضو بترتيب ورود اسمه في القائمة التي انتخبت ، وبذات صفة سلفة . وتستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل عضوية سلفه (المادة ١٨ قبل التعديل) .

المشرع يعدل نظام انتخابات مجلس الشعب بمقتضى القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٨٦ (الصادر في ٣١ ديسمبر) .

تقوم انتخابات مجلس الشعب منذ الأخذ بنظام القوائم الحزبية على أسس معينة كانت دستورية بعضها محل شك ، ولهذا طعن فيها المواطنون من ذوي المصلحة ، ويحىء على رأس هذه المآخذ :

أولا - حرمان المستقلين من حق الترشيح لمجلس الشعب
فعندما أخذ المشرع بنظام القوائم ، فإنه اشترط أن تكون القوائم
ذات طابع حزبي ، فحرم المستقلين - غير المنتمين للأحزاب -
من أخطر الحقوق الدستورية ، وهو حق الترشيح . وقد
انصب الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا على هذه النقطة
بصفة أساسية .

ثانيا - تخصيص مقاعد بذاتها للنساء ، وحرمان الرجال
من الترشيح فيها ، يتضمن اختلافا بقاعدة المساواة بين
المواطنين ، وعدم التمييز بينهم بسبب الجنس . وإذا كانت
التقاليد في الماضي قد جرت على تمييز الرجال على النساء ،
فإن هذا الحكم قد جاء ليعكس الآية ، بتقرير ميزة للنساء
على الرجال .

ثالثا - قيل بأن حلول العضو الاحتياطي محل العضو
الأصيل الذي يفقد مقعده بسبب من الأسباب ، دون حاجة
لإجراء انتخابات تكميلية لا- يتفق مع نصوص الدستور .

والحقيقة التاريخية التي لا يمكن إنكارها أن واضعي
مشروع الدستور الجديد - وكان الكتاب واحدا منهم - قد
صاغوا نصوصه وفي أذهانهم أن الانتخابات تقوم على
أساس الانتخاب الفردي ، ولكن نصوص الدستور في

مجموعها لا تحول فى رأينا - دون الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة ، اذا ما احترم نظام الانتخاب بالقائمة الأسس العامة فى الدستور . وللتوفيق بين هذه الاعتبارات ، ولمواجهة حكم المحكمة الدستورية العليا سارعت الدولة بتعديل بعض الأحكام التى أشرنا اليها فيما سلف بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، وتمثل هذه التعديلات فيما يلى :

أولا - إلغاء المقاعد المخصصة للمرأة ، وهذا الإلغاء لا ينال من المكاسب التى حققتها المرأة فى ظل الثورة بحال من الأحوال . فمن المسلمات فى النظام الحزبى ، أن الحزب هو الذى ينتقى أفضل أعضائه وأصلحهم للترشيح فى المناصب النيابية ، بغض النظر عن الجنس . ومن ثم فإن المعركة الحقيقية للمرأة تتركز داخل الأحزاب التى تنتمى اليها .

ثانيا - الجمع بين الترشيح الفردى ، والترشيح بالقوائم : وهو أدق التعديلات التى أدخلها المشرع على قانون مجلس الشعب ، ذلك أن معظم دول العالم تسلك أحد سبيلين فى الانتخاب : اما الانتخاب الفردى الذى أخذت به مصر باستمرار ، والغالب فى الدول الانجلوسكسونية وعلى رأسها المملكة المتحدة والولايات

المتحدة • وثمة الانتخاب بالقائمة الذى بدأ ينتشر فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وهو يكون مصحوبا بالتمثيل النسبى عادة • وحينما أخذت مصر بنظام الانتخاب بالقائمة اشترطت أن تكون القوائم حزبية ، وهذا الأمر بالذات هو الذى كان يجافى الدستور ، والذى قدم بشأنه الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا كما ذكرنا • ولهذا جاء التعديل الجديد ليسمح للمستقلين عن الأحزاب بأن يرشحوا أنفسهم بهذه الصفة • ولكن التعديل قد تضمن حكيم أصولين فى هذا المقام وهما :

(أ) أنه أفرد للمستقلين مقعدا واحدا فى كل دائرة من مجموع الدوائر الانتخابية وعددها ٤٨ دائرة ، ومعنى ذلك أنه لو تعدد المرشحون المستقلون ، فلن ينجح الا واحد فقط ، مهما كانت نسبة الأصوات التى حصل عليها باقى المرشحين ، حتى ولو كانت أعلى من متوسط الأصوات التى حصل عليها مرشحو القوائم •

(ب) أنه سمح للمنتمين الى الأحزاب بأن يرشحوا أنفسهم بصفة فردية ، مما انتهى عملا الى حصولهم على معظم المقاعد نظرا لاتساع الدوائر بصورة ضخمة فى نظام القوائم ، مما يعجز معه المرشح

المستقل أن يجد سندا لترشيحه فى أماكن
لا صلة له بها ، وهو ما حدث فعلا فى انتخابات
مجلس الشعب فى ظل هذا النظام .

ثالثا - إلغاء القوائم الاحتياطية : بحيث تجرى الانتخابات
التكميلية اذا ما خلا مكان أحد الأعضاء لسبب من الأسباب
وفقا للأحكام المقررة فى المادة ١٨ الجديدة فى القانون
رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

**المشرع يعود مرة أخرى الى نظام الانتخاب الفردى بالنسبة الى
تكوين مجلس الشعب :**

فى ضوء الصعاب التى تكتنف نظام القائمة والتى أشرنا
إليها فيما سلف عاد المشرع المصرى مرة أخرى الى اتباع نظام
الانتخاب الفردى بالنسبة الى تكوين مجلس الشعب ، وتم
ذلك بمقتضى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ . (بتعديل أحكام
القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب .)
وبمقتضى هذا التعديل الكبير ، يتكون مجلس الشعب من
٤٤٤ عضواً ، بالإضافة الى عشرة الأعضاء المعيّنين . ويختار
الأعضاء المنتخبون عن طريق الانتخاب الفردى ويمثل كل
دائرة انتخابية عضوان بشرط أن يكون أحدهما من العمال أو
الفلاحين وفقاً للتعريف الذى سبق ذكره . وذلك لكفالة
تحقيق نسبة الـ ٥٠٪ للعمال والفلاحين المقررة فى الدستور .

وعند خلو منصب العضوية ، تجرى انتخابات تكميلية ،
ويكمل العضو الجديد مدة سلفه ، مع المحافظة دائما على
نسبة الـ ٥٠ للعمال والفلاحين .

ثانيا - مجلس الشورى :

أنشئ هذا المجلس كما ذكرنا بمقتضى التعديل الدستوري
الصادر فى سنة ١٩٨٠ (المواد المستحدثة من ١٩٤
الى ٢٠٥) . واعمالا لهذه المواد ، صدر القانون رقم ١٢٠
لسنة ١٩٨٠ (فى شأن مجلس الشورى) والذي نص فى
المادة الثانية منه على أن « تقسم جمهورية مصر العربية
الى ست وعشرين دائرة انتخابية ، وتعتبر كل محافظة دائرة
انتخابية واحدة . وتمثل كل دائرة بعدد من الأعضاء طبقا
للجدول المرافق » أما العدد الكلى للأعضاء فقد حددته المادة
الأولى بمائتين وعشرة أعضاء ، « ينتخب ثلثا أعضاء المجلس
بالاقتراح المباشر السرى ، على أن يكون نصفهم على الأقل
من العمال والفلاحين ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث
الباقى » . وقد وزع المشرع الدوائر الانتخابية الخاصة
بمجلس الشورى ، وفقا للجدول المرافق للقانون ، على
المحافظات بحسب عدد سكانها : فخص القاهرة ١٦ عضوا
بصفة أصلية ، وثنائى أعضاء بصفة احتياطية ، وهو أكبر
عدد من الأعضاء . أما أقلها عددا فهى محافظات أسوان ،
ومطروح ، والوادى الجديد ، والبحر الأحمر ، وشمال

سيناء وجنوبها ، وخص كلا منها عضوان أصليان ، وآخران احتياطيان .

ومدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له . ويتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات ، ويجوز إعادة انتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويته من الأعضاء . ويتم تحديد من تنتهى مدة عضويتهم فى نهاية الثلاث سنوات الأولى بطريق القرعة التى يجريها المجلس . ويجب أن يتم الانتخاب خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدة العضوية . ويتم التعيين خلال الثلاثين يوما السابقة على انتهائها .

وإذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدته ، حل محله العضو الاحتياطى من ذات الصفة بالقائمة التى انتخبت . وإذا كان من خلا مكانه من المعينين ، عين من يحل محله . وفى الحالتين تستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل مدة عضوية سلفه . (المادتان ٣ و٤ من القانون) وينتخب أعضاء مجلس الشورى طبقا للقوائم الحزبية التى حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب . فإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأى من القوائم فى الدائرة الانتخابية ، أعيد الانتخاب بين القائمتين اللتين حصلتا على أكبر عدد من الأصوات .

وفى جميع الأحوال لا تمثل بالمجلس قوائم الأحزاب التي لا تحصل على ٥٪ (خمسة بالمائة) على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التي أعطيت على مستوى الجمهوريه (مادة ١٢) وواضح من هذا النص أن المشرع قد أخذ بنظام القائمة المطلقة ، بمعنى أن القائمة التي تحصل على أكثر من خمسين فى المائة من مجموع أصوات الناخبين فى الدائرة ، تفوز بجميع المقاعد ، ولا تحصل القوائم المنافسة على أى مقعد . وقد ترتب على هذا الحكم عملا ، أن فاز الحزب الوطنى الديمقراطى الحاكم بجميع مقاعد الأعضاء المنتخبين على مستوى الجمهوريه ، مما اضطر الحكومة الى مراعاة تمثيل بعض الاتجاهات عن طريق التعيين .

أما الشروط التي يجب أن تتوافر فى عضو مجلس الشورى - سواء أكان معيناً أم منتخبا - فقد حددتها المادة ٦ من القانون على النحو التالى :

١- الجنسية من أب مصرى .

٢ - القيد فى أحد جداول الانتخاب بجمهوريه مصر العربيه .

٣ - أن يبلغ من العمر خمسا وثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب أو التعيين .

٤ - اجادة القراءة والكتابة .

٥ - أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية
أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون .

٦ - ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس
الشورى أو من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار
أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام
المادة ٩٦ من الدستور ، ما لم يكن زال الأثر المانع من
الترشيح ، وذلك فى الحالات الآتية :

(أ) انقضاء الفصل الذى صدر خلاله قرار إسقاط
العضوية .

(ب) أن يكون الترشيح أو التعيين للفصل التالى
للفصل الذى صدر خلاله قرار إسقاط العضوية .

(ج) صدور قرار من مجلس الشورى بإلغاء الأمر المانع
من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية .

ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة أغلبية
أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً ، وذلك بعد
انقضاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار إسقاط العضوية
على الأقل .

٧ - ألا يكون قد سبق الحكم عليه من محكمة القيم
بالحرمان من الترشيح لعضوية المجالس النيابية أو الشعبية،
وواضح أن هذه الشروط تكاد تتلاقى مع الشروط المطلوبة

فى عضوية مجلس الشعب ، مع ملاحظة أن المشرع قد رفع سن عضو مجلس الشورى الى خمسة وثلاثين عاما ، فى حين أن الحد الأدنى لسن عضو مجلس الشعب هو ثلاثون عاما . هذا فضلا عن الخلاف بين المجلسين فيما يتعلق بعدد كل منهما ، وبفصلهما التشريعى ، وطريق تجديد العضوية على الشرح السابق تفصيله .

تعديل جوهري فى طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشورى :

اضطر المشرع ، لمواجهة الطعون بعدم دستورية الأحكام التى عرضنا لها فيما سبق الى إدخال تعديل جذرى فيما يتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الشورى ، وذلك بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩ (بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠) ، ويفوم التعديل على الأسس التالية :

أولا - زيادة عدد أعضاء المجلس : رفع المشرع عدد أعضاء المجلس الى ٢٥٨ عضوا ، ينتخب ثلثاهم ، ويعين الثلث الباقي .

ثانيا - تقسيم الجمهورية الى ست وثمانين دائرة انتخابية ، وينتخب عن كل دائرة عضوان أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

ثالثا - وإذا لم يرشح فى الدائرة الانتخابية سوى شخصين أحدهما من العمال أو الفلاحين على الأقل ، أعلن فوزهما بالتزكية .

وإذا لم يرشح فى الدائرة سوى شخص واحد ، أعلن فوزه بالتزكية ، ويجرى انتخاب تكميلى لاختيار العضو الثانى من بين العمال والفلاحين ، إذا كان من أعلن فوزه بالتزكية من غيرهم .

رابعا - ينتخب عضو مجلس الشورى بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب .

فإذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات وأعيد الانتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين اللذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات . وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات .

وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد المرشحين فى الدائرة ، أعيد الانتخاب بين الأربعة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال

والفلاحين ، وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات بشرط أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

خامسا - تعديل الفقرة السادسة من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بحيث صار نصها كما يلى : « ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشورى أو مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور . ومع ذلك يجوز ترشيحه أو تعيينه فى أى من الحالتين الآتيتين :

(أ) انقضاء فترة التجديد النصفى أو الفصل التشريعى الذى صدر خلال قرار اسقاط العضوية .

(ب) صدور قرار من مجلس الشورى أو من مجلس الشعب .
بالغاء الأثر المانع من الترشيح أو التعيين المترتب على اسقاط العضوية ، ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقسم من ثلاثين عضوا ، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية على الأقل .

الفرع الثانى - اختصاص البرلمان

يمارس مجلس الشعب الاختصاصات المعتادة المقررة للمجالس النيابية فى النظام النيابى البرلمانى . أما مجلس الشورى فانه يمارس بعض الاختصاصات الاستشارية ، وذلك على التفصيل التالى :

١ - مجلس الشعب

وهو عضو التشريع الأصيل فى مصر . وقد نص الدستور على اختصاصه بطريقة مجملة فى المادة ٨٦ حيث يقول : « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقرر السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور . » وقد تضمنت هذه المادة الاختصاص التشريعى والمالى والسياسى لمجلس الشعب :

اولا اختصاص التشريعى :

وقد التزم دستور سنة ١٩٧١ الخطة التى سارت عليها جميع دساتير مصر ، ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣ ، اذ جعل حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية ، ولكل عضو من أعضاء

مجلس الشعب (مادة ١٠٩) وكل مشروع قانون - قبل أن ينظره المجلس - يتعين إحالته الى اللجنة المختصة بالمجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه ، وعلى أنه بالنسبة الى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب ، فانها لا تحال الى تلك اللجنة الا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي فى جواز نظر المجلس فيها ، وبعد أن يقرر المجلس ذلك ، * (مادة ١١٠) وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد (مادة ١١١) وواضح ان هذا الحكم مقصور على اقتراحات الأعضاء ، فلا ينصرف الى الاقتراحات المقدمة من الحكومة .

والاختصاص التشريعى لمجلس الشعب عام ، لا يحده الا ما ورد فى الدستور : بمعنى أن مجال التشريع هو الأصل ، ومجال اللوائح التى تصدرها السلطة التنفيذية هو الاستثناء . وتلك هى القاعدة التقليدية المقررة منذ الثورة الفرنسية الكبرى ، وان كانت قد خرجت عليها بعض الدساتير - لا سيما التى صدرت بعد الحرب العالمية الثانية - اذ قلبت القاعدة ، وجعلت مجال اللوائح هو الأصل ، ومجال التشريع البرلمانى هو الاستثناء . ومن هذه الدساتير ، دستور الجبترال ديجول فى فرنسا ، الصادر سنة ١٩٥٨ ، والمطبق حتى الآن . وقد تابع هذا المسلك بعض الدساتير

العربية ، وعلى رأسها دستور المملكة المغربية ، ووفقا لهذه القاعدة التقليدية ، فإن النصوص الواردة في الدستور ، والتي تتطلب صراحة أن تنظم بقانون ، إنما ترد على سبيل المثال لا على سبيل الحصر . ونجد أمثله في المواد : ١١٩ (إنشاء الضرائب والغاؤها وتعديلها) والمادة ١٢٠ (تنظيم جباية الأموال العامة واجراءات صرفها) والمادة ١٢١ (عقد القروض العامة) والمادة ١٢٢ (قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت) والمادة ١٢٣ (منح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ، وأحوال التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة ، والنزول عن أموالها ، والاجراءات المنظمة لذلك) .

... الخ .

ولكن بالرغم من اتساع سلطة البرلمان في التشريع ، وفقا للقاعدة التقليدية ، فإنه يعتد بما يرد في الدستور من مبادئ، ومن ذلك على سبيل المثال ما ورد النص عليه في المواد التالية من الدستور :

مادة ٣٦ - المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تجوز المصادرة الخاصة الا بحكم قضائي .

مادة ٤٠ - المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة •

مادة ٥١ - لا يجوز إبعاد أى مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها •

مادة ٥٣ - تسليم اللاجئين السياسيين محظور •

مادة ٥٧ - كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم •

مادة ٦٦ - لا عقاب الا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون •

مادة ٦٨ - يحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء •

مادة ٧١ - كل من يقبض عليه أو يعتقل ، يجب ابلاغه على وجه السرعة بالتهمة الموجهة اليه ، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الاجراء الذى قيد حريته الشخصية •

وانشاء المحكمة الدستورية العليا ، والقضاء الادارى ،
جعل المبادئ السابقة - وغيرها كثير - حقيقة واقعة ، لا مجرد
شعارات جوفاء •

ثانيا - الاختصاص المالى :

ومعروف أن الاختصاص المالى هو الأصل فى نشأة
البرلمانات • وقد ورد النص عليه فى المواد من ١١٤ الى ١٢٣
من الدستور ، مما تعرض له باختصار شديد :

(أ) خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية : ويتعين أن
يقرها مجلس الشعب • وتجرى مصر الآن على اتباع
خطط خمسية ، وقد نفذت الخطتان الأولى والثانية •
وبدأت الدولة فى تنفيذ الخطة الثالثة ، (مادة ١١٤) •

(ب) اقرار الموازنة والميزانية : وقد استحدث دستور سنة
١٩٧١ التمييز بين المصطلحين : فالموازنة هى
تقديرات اجمالية احتمالية لمدة عام • وبعد انقضاء
العام ، وتمام التنفيذ ، تتحول الموازنة الى ميزانية •
ويجب وفقا للمادة ١١٥ من الدستور عرض مشروع
الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على
الاقل من بدء السنة المالية ، وهو الآن شهر يوليو •

ولا تعتبر الموازنة نافذة الا بموافقة مجلس الشعب
عليها . ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا
بابا . وتصدر بقانون . وهكذا حسم دستور سنة
١٩٧١ هذا الأمر ، وعاد الى تقاليدنا المستقرة في ظل
دستور سنة ١٩٢٣ ، اذ ذهب رأى فى ظل دستور
سنة ١٩٥٦ ، وسنة ١٩٥٨ الى أن اشتراط صدور
قانون بالميزانية غير ضرورى .

ومشروع الموازنة العامة للدولة تعده الحكومة . وهو تقليد
مستقر فى دول العالم الديمقراطية . وقد نصت المادة
١١٥ من الدستور على أنه « لا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل
مشروع الموازنة الا بموافقة الحكومة » وحكمه النص واضحة ،
لأن أى تعديل فى الموازنة سيخل بالتوازنات التى قامت
عليها ، ولهذا فان هذا الحكم مقرر فى معظم الدساتير .

واذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بداية السنة
المالية ، « عمل بالموازنة القديمة الى حين اعتمادها » . أما
الطريقة التفصيلية لكيفية اعداد الموازنة ، وبداية السنة
المالية ونهايتها ، فقد أحال الدستور فى خصوصها الى قانون
خاص . ونصت المادة ١١٦ من الدستور على ضرورة موافقة
مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب الى باب آخر من
أبواب الموازنة العامة ، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها
أو زائد فى تقديراتها ، ويتم ذلك أيضا بقانون .

هذا بالنسبة الى موازنة الدولة • أما موازنات الهيئات العامة وحساباتها ، فقد أحال الدستور بشأنها الى قانون خاص • وتضمن النص ذات الحكم بالنسبة الى المؤسسات العامة التي ألغيت سنة ١٩٧٥ (المادة ١١٧) •

(ج) الحساب الختامي لميزانية الدولة : يجب - وفقا للمادة ١١٨ من الدستور - عرض الحساب الختامي على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ، ويتم التصويت عليه بابا بابا ، ويصدر بقانون أيضا • وقبل أن يبدى المجلس رأيه ، أوجب الدستور عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب ، كما خول المجلس أن يطلب من الجهاز المركزى للمحاسبات أية بيانات أو تقارير •

(د) الضرائب العامة : نص الدستور على القواعد التقليدية فى الدساتير العالمية من أن انشاء الضرائب الصامة وتعديلها وإلغاءها لا يكون الا بقانون ، وأنه لا يعفى أحد من أداء الضرائب الا فى الأحوال المبينة فى القانون • كما لا يجوز تكليف أحد المواطنين بأداء ضريبة أو رسم الا فى حدود القانون •

وأحال الدستور الى قانون خاص لتنظيم القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة ، واجراءات صرفها (المادتان ١١٩ و ١٢٠) .

(هـ) عقد القروض العامة : لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب (مادة ١٢١) .

(و) تنظيم انفاق الأموال العامة : أحال الدستور في خصوصها الى قانون خاص يبين قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التي تترتب على خزانة الدولة ، وينظم حالات الاستثناء منها ، والجهات التي تتولى تطبيقها . (المادة ١٢٢) .

(ز) منح التزامات المرافق العامة واستغلال موارد الثروة الطبيعية : أحال الدستور في خصوص تنظيمها الى قانون خاص ، وألزم المشرع باصدار قانون يبين أحوال التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والاجراءات المنظمة لذلك . أما تنظيم هذه الأمور بالنسبة

لأشخاص القانون العام الأخرى اقليمية كانت أو
مصلحية ، فيتولاها القانون المنظم لها ، وعلى رأسها
القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المنظم للإدارة المحلية .

ثالثا - الاختصاص السياسى :

ونصنى به تنظيم العلاقة بين مجلس الشعب والحكومة .
ولقد ذكرنا فيما سبق أن المشرع الدستورى قد سلك فيه
السييل البرلمانى ، سواء فى دستور سنة ١٩٦٤ أو فى
الدستور الحالى . فالحكومة مسئولة أمام مجلس الشعب ،
كما أن الحكومة تستطيع حل مجلس الشعب ، وهما
السلاحان المتقابلان فى النظام النيابى البرلمانى . ونعرض
هنا لمظاهر مسئولية الحكومة أمام مجلس الشعب ، مرجئين
الجانب الآخر المتعلق بسلطة الحكومة على البرلمان الى حين
دراسة السلطة التنفيذية . ولقد تضمن الدستور جميع مظاهر
مسئولية الحكومة أمام مجلس الشعب على النحو التالى :

١ - حق السؤال : ومن المعروف أن حق السؤال يعنى
مجرد الاستفسار ، فهو علاقة خاصة بين المسائل والمسئول .
وتحدد نظخته المادة ١٢٤ من الدستور ، اذ حولت لكل عضو من
أعضاء مجلس الشعب أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء
أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع
يدخل فى اختصاصهم ، ولزمت من يوجه الىه السؤال بأن

يجيب عنه بنفسه أو بمن ينوبه . ويجوز للعضو سحب السؤال في أى وقت .

٢ - طرح موضوع عام للمناقشة : ويمتاز عن السؤال بأنه يفتح باباً للمناقشة في موضوع عام . ولممارسة هذا الحق أوجبت المادة ١٢٩ أن يقدم الطلب من عشرين عضواً على الأقل . والهدف من المناقشة استيضاح سياسة الوزارة في أمر من الأمور . وواضح أن المناقشة لا تنتهى بتصويت .

٣ - ابداء الرغبات : ووفقاً للمادة ١٣٠ يجب أن تبدي الرغبات « في موضوعات عامة » وأن تقدم الى « رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء » .

٤ - تقصى الحقائق واجراء التحقيقات : وطبقاً للمادة ١٣١ من الدستور لمجلس الشعب الحق في أن يكون لجنه خاصة بالتحقيق أو أن يكلف بهذه المهمة احدى لجانته ، وذلك لفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو ادارى أو أى مشروع من المشروعات العامة ، وذلك من أجل تقصى الحقائق ، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الادارية أو الاقتصادية ، أو اجراء تحقيقات في أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة . وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه

من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله • وعلى جميع الجهات التنفيذية والادارية أن تستجيب الى طلبها ، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك •

٥ - حق الاستجوابات : وهو أخطر حقوق البرلمان في مواجهة الحكومة • والاستجواب يعنى الاتهام • ولهذا ينتهى بالتصويت على مسئولية وزير بمفرده أو وزراء محددين أو مسئولية الحكومة كلها متضامنة • ولهذا أحاطه الدستور بعناية شديدة ، بل وتضمن دستور سنة ١٩٧١ ضماناً لم ترد في دساتيرنا السابقة عليه •

ووفقا للمادة ١٢٥ من الدستور لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات الى « رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم » فمجال الاستجواب يشمل أعضاء الحكومة جميعا •

وأوجبت المادة أن يكون موضوع الاستجواب محاسبة أعضاء الحكومة « فى الشئون التى تدخل فى اختصاصهم » • ولخطورة الاستجواب أوجب الدستور « أن تجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه الا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة » •

ولقد ميز الدستور فى شأن نتيجة الاستجواب بين أعضاء الحكومة ، وبين رئيس مجلس الوزراء :

فبالنسبة الى أعضاء الحكومة غير رئيس مجلس الوزراء ، نصت المادة ١٢٦ من الدستور على أن لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم • ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة الا بعد استجواب ، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس • ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل • ويكون سحب الثقة « بأغلبية أعضاء المجلس » • وهى أغلبية مشددة • وإذا قرر المجلس سحب الثقة ممن سبق ذكرهم ، « وجب عليه اعتزال منصبه » • فالدستور قد جعل الكلمة الأخيرة فى شأن بقائه لمجلس الشعب ، وبالتالى فإن رئيس الجمهورية لا يملك أن يبقى وزيرا سحبت منه الثقة •

أما بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء : فإن الدستور قد أحاطه برعاية خاصة ، فلم يجعل قرار المجلس يسحب الثقة منه نهائيا - كما هو الشأن بالنسبة الى باقى أعضاء الحكومة - وإنما جعل القول الفصل لرئيس الجمهورية : فإن شاء أقر المجلس على رأيه ، وهنا يتعين على الحكومة كلها أن تستقيل • ولكن المادة ١٢٧ من الدستور منحت رئيس

الجمهورية صلبة تقديرية في هذا المجال : فبعد أن يقرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، بذات الضوابط المقررة بالنسبة لأعضاء الحكومة ، أوجب الدستور على رئيس المجلس أن يعد تقريراً يرفعه الى رئيس الجمهورية « متضمناً عناصر الموضوع » وما انتهى اليه من رأى في هذا الشأن وأسبابه ، ولكن الدستور خول رئيس الجمهورية أن يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة أيام . فاذا عاد المجلس الى اقراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى . ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الاقرار الآخر للمجلس . وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة انتظاراً لنتيجة الاستفتاء . فاذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة « اعتبر المجلس منحلًا ، والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة » .

وهذا التحوط الشديد بالنسبة الى سحب الثقة من رئيس الحكومة ، لا محل له في نظرنا ، في ضوء التجارب السابقة : فمنذ دستور سنة ١٩٢٣ لم يسحب البرلمان الثقة لا من وزير ولا من الوزارة في مجموعها .

٢ - مجلس الشورى

أنشئ هذا المجلس بمقتضى التعديل الدستورى الذى وافق عليه الشعب فى الاستفتاء فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ ، وقد تضمن هذا التعديل اضافة المواد من ١٩٤ الى ٢٠٥ الى الدستور . كما صدر بالأحكام التفصيلية الواردة فى صلب الدستور ، القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى (المعدل بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩) . وبالرجوع الى هذه المواد يتضح أن المجلس المستحدث ، لم يرقم على الأسس التى تحكم المجالس العليا فى الدساتير التى تأخذ بنظام المجلسين على التفصيل الذى أوردناه فى مقدمة هذا البحث ، بل ان مجلس الشورى المستحدث هو مجرد مجلس استشارى كما يتضح من نص المادتين ١٩٤ ، ١٩٥ من الدستور على النحو التالى :

المادة ١٩٤ - ويجرى نصها على النحو التالى :

« يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ، ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى ، وتحالف قوى الشعب العاملة ، والمكاسب الاشتراكية ، والمقومات الأساسية للمجتمع ، وقيمه العليا ، والحقوق والحريات والواجبات العامة ، وتعميق النظام الاشتراكى

الديمقراطى وتوسيع مجالاته ، وهذا هو الاختصاص الايجابى الوحيد لمجلس الشورى . وقد استغرق نشاط المجلس خلال دورته الأولى ، وقدم المجلس عشرات الدراسات التى تندرج فى نطاق هذا الاختصاص ، ورفعها الى الجهات المختصة . واذا كان من حق المجلس أن يباشر هذا الاختصاص من تلقاء نفسه ، فإن المادة ١٦ من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ ، قد حولت رئيس الجمهورية أن يحيل الى مجلس الشورى أحد الموضوعات الداخلة فى اختصاصات المجلس الواردة فى المادة ١٩٤ من الدستور . ومن أهم الموضوعات التى بحثها المجلس ، وقدم فيها تقارير طبية ، الموضوعات التالية :

- الانتاج الحيوانى فى مصر .
- تنمية الانسان المصرى .
- التوسع الأفقى فى مجال السياسة الزراعية .
- الموانى المصرية وخدمات النقل البحرى والخدمات المتعلقة بهذا النشاط .
- قضية الشباب .
- العلاقات المصرية الافريقية .
- اطار الاستراتيجية القومية المصرى .

- السياسة الزراعية •
- التضخم والأسعار والدعم •
- الطاقة : إنتاجها واستهلاكها •
- سياسة تدريب القوى العاملة •
- فلسفة الحكم المحلى ودوره فى التنمية الاقليمية •
- النظافة العامة ومشكلات البيئة فى مصر •
- التكامل بين جمهورية مصر العربية وجمهورية السودان الديمقراطية •
- اطار التعاون بين دول حوض النيل •
- المشاركة الشعبية •
- تنمية المرأة كمدخل للتنمية الشاملة •

وهذا النشاط لمجلس الشورى يلتقى مع نشاط المجالس القومية المتخصصة التى أنشئت قبل انشاء مجلس الشورى • وما تزال تمارس نشاطها • وكثير من أعضاء مجلس الشورى هم فى ذات الوقت أعضاء فى المجالس القومية المتخصصة •

المادة ١٩٥ : وتقول :

• يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى :

١ - الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور •

٢ - مشروعات القوانين المكملة للدستور •

٣ - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية •

٤ - معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السياسة •

٥ - مشروعات القوانين التى يحيلها اليه رئيس الجمهورية •

٦ - ما يحيله رئيس الجمهورية الى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية •

ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور الى رئيس الجمهورية ،
ومجلس الشعب . وباستعراض هذه الفقرات الست ، نجد
أنها تشتمل على نوعين من الأمور :

— أمور محددة يتعين أخذ رأى مجلس الشورى فيها ، وهي
الواردة في الفقرات الأربع الأولى . ومعنى هذا أنه
إذا لم يؤخذ رأى المجلس فيها ، فإن التشريع يغدو غير
دستورى ، بما يترتب على هذا الوصف من نتائج .

— أما الموضوعين الخامس والسادس ، فقد تركهما
الدستور لترخص رئيس الجمهورية ، فهو ليس ملزما
بالإحالة الى مجلس الشورى ، ولكنه يملك أن يستشير
المجلس فى أى أمر يشاء ، سواء أكان يندرج فى
نطاق التشريع أو السياسة بمعناها العام .

وبالنسبة الى ما يحال الى مجلس الشورى — سواء على
سبيل الالتزام أو بمحض ترخص رئيس الجمهورية — يجب
على المجلس أن يبدى رأيه فيها خلال مدة « لا تتجاوز شهرا
من تاريخ وصول القرار الجمهورى اليه » وله أن يطلب
مهلة إضافية بما لا يجاوز مدة أخرى ماثلة . فإذا انقضت
المدة المشار إليها فى الفقرة السابقة ، ولم يبلغ رئيس
الجمهورية برأيه ، اعتبر ذلك موافقة منه على المشروع المعاك

اليه ، • فمضى الملة اعتبر قرينة على القبول لا على الرفض
(مادة ١٧ من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ في شأن
مجلس الشورى) •

وهكذا فان المشرع قد جعل سلطة الاحالة الى مجلس
الشورى من اختصاص رئيس الجمهورية ومن اختصاص
رئيس مجلس الشعب بالنسبة الى التشريعات التى أوجب
الدستور أخذ رأى مجلس الشورى فيها • أما الاحالة
الاختيارية الى المجلس فانها من اختصاص رئيس الجمهورية •

ونشير فى النهاية الى أن مجلس الشورى يمارس بعض
الاختصاصات فى مجال « سلطة الصحافة » على النحو الذى
نعرض له فيما بعد •

هذا ولقد تعالت أصوات أعضاء مجلس الشورى على
اختلاف مذاهبهم - ونحن منهم - بضرورة تحويل مجلس
الشورى الى مجلس شيوخ ، يمارس اختصاصات المجالس
العليا كاملة ، كما كان الشأن بالنسبة الى مجلس الشيوخ
فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، والذى ينعقد مجلس الشورى
فى ذات القاعة التى كانت مخصصة له ، ولكن بدون
اختصاصات مجلس الشيوخ • واذا كان هذا الأمر يتطلب
اجراء تعديل دستورى قد تكون الظروف غير مهيأة لاجرائه
الآن ، فانه يمكن أن يعالج الأمر حتى فى ظل النصوص

الحالية بأن يستعمل رئيس الجمهورية حقه المقرر في الفقرتين ٥ و ٦ من المادة ١٩٥ من الدستور ، وذلك بإحالة جميع مشروعات القوانين الى مجلس الشورى قبل أن تعرض على مجلس الشعب . ولقد كانت مشاركة مجلس الشورى في المشروعات التي تمت إحالتها اليه ، مشاركة خيرة وبناءة ، بدليل استجابة الحكومة ومجلس الشعب ، لكافة الملاحظات التي أبدتها مجلس الشورى على ما أحيل اليه من موضوعات ، بل لقد سحبت الحكومة بعض مشروعات القوانين التي اعترض عليها مجلس الشورى من حيث المبدأ ، فلم تعرضها على مجلس الشعب .

المطلب الثاني - رئيس الجمهورية

نعرض هنا للاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ، أما اختصاصاته التنفيذية فندرسها في الفصل الثاني المخصص للسلطة التنفيذية .

ولقد ذكرنا فيما سلف أن كلا من دستور سنة ١٩٦٤ ودستور سنة ١٩٧١ ، قد أخذ بمزيج من النظامين : البرلماني والرياسي ، وأن الطابع الرياسي يتجلى في خصوص الاختصاصات التنفيذية . أما الطابع البرلماني فيظهر جليا فيما يتعلق بتنظيم وممارسة السلطة التشريعية . ومع مراعاة الاختصار الذي يفرضه ظروف هذا المؤلف ، فانه

يمكن بلورة أهم اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي فيما يلي :

اولا - حق اقتراح القوانين :

خولت المادة ١٠٩ من الدستور رئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين ، كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب ، بل ان التقاليد المستقرة ، أن هذا الحق تمارسه الحكومة في الغالبية العظمى من الحالات ، نظرا لتعقد عملية التشريع ، وما تتطلبه من بيانات ومعلومات لا تتوافر لأعضاء البرلمان ، حتى وصل الأمر في المملكة المتحدة - رائدة النظام البرلماني في العالم - الى أن السلطة التنفيذية هي التي تتقدم الى البرلمان بمشروعات القوانين ، وفقا لبرنامج تشريعي يمدد الحزب الحاكم مقدما .

ثانيا - حق دعوة البرلمان لاجتماع عادي وغير عادي :

وبهذا المعنى تقرر المادة ١٠١ من الدستور ، أن رئيس الجمهورية ، هو الذي يدعو مجلس الشعب لدور الانعقاد السنوي العادي « قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر » . فاذا لم يدع ، يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور . ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل ، . ورئيس الجمهورية هو الذي ينضى الدورة العادية

لمجلس الشعب » ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة » .

ورئيس الجمهورية هو الذى يدعو مجلس الشعب لاجتماع غير عادى ، وذلك فى حالة الضرورة أو بناء على طلب بذلك من أغلبية أعضاء مجلس الشعب ، وهو الذى يعلن فض الاجتماع غير العادى . (مادة ١٠٢ من الدستور) .

وإذا كان الأصل فى اجتماعات مجلس الشعب العلنية ، فإن المادة ١٠٦ من الدستور قد خولت « رئيس الجمهورية » أو « الحكومة » أو « عشرين من أعضائه على الأقل » الحق فى طلب انعقاد المجلس فى جلسة سرية . « ثم يقرر المجلس ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه ، تجرى فى جلسة علنية أو سرية » .

ثالثاً - ورئيس الجمهورية هو الذى يملك حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها :

(مادة ١١٢) وحق الاعتراض المنصوص عليه فى هذه المادة ، هو حق « اعتراض توقيفى » . وقد نظمت هذا الحق المادة ١١٣ من الدستور ، اذ حددت فترة قصيرة لرئيس الجمهورية إذا أراد أن يعترض ، وهى ثلاثون يوماً من تاريخ

إبلاغ مجلس الشعب للرئيس بمشروع القانون . فإذا لم يستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق خلال الثلاثين يوما ، وجب عليه إصدار القانون .

أما إذا اعترض في خلال الميعاد المحدد ، رد مشروع القانون المعارض عليه الى مجلس الشعب . فإذا صمم المجلس على مشروع القانون ، وجب عليه أن يوافق عليه بأغلبية مشددة ، وهي ثلثا أعضائه . فإذا حدث ذلك سقط الاعتراض ، وتعين إصدار القانون المعارض عليه . وهذه الأغلبية المشددة تمثل تحوطا لا داعي له من الناحية العملية ، لأنه لم يحدث في تاريخنا الدستوري - فيما نعلم - أن أعاد البرلمان رد مشروع قانون اعترض عليه رئيس الدولة .

رابعا - حق رئيس الجمهورية في القاء بيانات أمام مجلس الشعب .

فالمادة ١٣٢ من الدستور تخول رئيس الجمهورية حق القاء هذه البيانات عند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب ، وفي أي مناسبة يحددها . وللمجلس الشعب مناقشة بيان رئيس الجمهورية (مادة ١٣٢ من الدستور) وقد حرص رئيس الجمهورية بعد انشاء مجلس الشورى ، على القاء بعض البيانات الهامة في اجتماع يضم أعضاء

المجلسين ، ويعقد في مجلس الشعب ، ثم يقوم كل من المجلسين على حدة باعداد تقرير عن كل بيان .

خامسا - حق رئيس الجمهورية في حل مجلس الشعب والشورى :

وقد نص على حق رئيس الجمهورية في حل مجلس الشعب في المادة ١٣٦ من الدستور ، وجاءت هذه المادة ببعض الضوابط التي تكفل عدم اساءة استعمال حق الحل ، والذي أسىء استعماله منذ دستور سنة ١٩٢٣ ، فاشتراطت المادة ألا يلجأ رئيس الجمهورية الى حل مجلس الشعب الا « عند الضرورة ، وبعد استفتاء الشعب » . واذا كان تقدير الضرورة متروكا لترخص رئيس الجمهورية ، فان الاستفتاء هو الضمانة الجديدة . واذا ما رأى رئيس الجمهورية حل المجلس أصدر قرارا بوقف جلساته ، واجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما . فاذا أقرت الأغلبية المطلقة لمن أعطوا أصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به ، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب ، في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء . ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لاتمام الانتخاب . وقد طبقت الضمانات المنصوص عليها في هذه المادة ، عندما حل الرئيس الراحل أنور السادات مجلس الشعب قبل

الأخير ، كما أنها طبقت عندما حل الرئيس حسنى مبارك
مجلس الشعب الحالى .

أما بالنسبة لمجلس الشورى ، فقد أجازت المادة ٢٠٤
لرئيس الجمهورية أن يحله عند الضرورة . ولم تذكر
المادة ضمانات الحل التى تقررت بالنسبة لمجلس الشعب ،
ربما لأن المجلس هو مجرد مجلس استشارى ، فلا محل
للصدام بينه وبين الحكومة ، وإن كان باقى المادة قد
ردد الحكم المقرر بالنسبة لمجلس الشعب ، إذ أوجب المشرع
الدستورى أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لإجراء
انتخابات جديدة لمجلس الشورى فى ميعاد لا يتجاوز سنتين
يوما من تاريخ صدور قرار الحل ، وأن يجتمع المجلس
الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإجراء الانتخابات . وقد
جدد مجلس الشورى نصفيا مرة واحدة منذ انشائه حتى
الآن . والحقيقة اننا كنا وما زلنا نرى أن حل مجلس
الشورى غير مفهوم ، لأن حق الحل تقرر فى النظام
النيابى البرلمانى ، لموازنة حق المجلس القابل للحل فى
سحب الثقة من الحكومة ومجلس الشورى فى وضعه الراهن،
هو أقرب الى المجالس القومية المتخصصة منه الى المجالس
النيابية بوضعها المعروف ، فأسباب حله غير مفهومة .

سادسا - حق رئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون : وقد تضمن دستور سنة ١٩٧١ ثلاث حالات من هذا القبيل • نشر اليها تباعا •

الحالة الأولى : وقد ورد النص عليها في المادة ٧٤ من الدستور حيث تقول : « لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن ، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا المخطر ، ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذته من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » •

وهذه المادة ، اقتبست من المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الصادر في ١٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ (دستور ديغول) ، ولم يكن لها نظير في دساتيرنا المتعددة والتي صدرت قبل دستور سنة ١٩٧١ • وواضح من استعراض النص المستحدث ، أنه يقيد سلطة رئيس الجمهورية - اذا أراد استخدامها - بقيود تتلخص في :

(أ) حالات استخدام المادة : وهي ثلاث حالات :

- قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية •
- قيام خطر يهدد سلامة الوطن •

– قيام خطر يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري .

وواضح أن هذه الحالات بالغة الاتساع ، ومن ثم يترك الحكم عليها لرئيس الجمهورية ، تحت رقابة الرأي العام .

(ب) وفي هذه الحالات متى توافرت شروطها ، خول الدستور رئيس الجمهورية أن « يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر » واصطلاح «الاجراءات» بالغ الاتساع ، ولا يقف عند حد اصدار قرارات جمهورية يكون لها قوة القانون ، بل يشمل أى اجراء فى صورة قرار فردى أو قرار تنظيمى ومن تلك القرارات التى تصدر بالحد من حريات الأفراد أو فرض قيود على تصرفات الأفراد أو الجماعات .

(ج) ضمانات هذه الاجراءات الاستثنائية : وضع الدستور قيدين فى هذا المجال وهما :

أولا – توجيه بيان للشعب : بمعنى أن يوضح رئيس الجمهورية الظرف الاستثنائى الطارىء وما يترتب عليه من خطر ، وما اتخذته الرئيس من اجراءات لمواجهة .

ثانيا - أن يجرى استفتاء على ما اتخذته رئيس الجمهورية من اجراءات « خلال ستين يوما من اتخاذها » ، وهذا هو الضمان الاساسى لاستعمال هذه السلطة الاستثنائية . فقد حدد المشرع الدستورى ميعادا قصيرا لتأكيد شرعية هذه الاجراءات ، وهو استفتاء الشعب عليها خلال ستين يوما من اتخاذها . ويترتب على هذا الحكم أن شرعية هذه الاجراءات متروكة للاستفتاء الشعبى : فاذا وافق الشعب عليها ، تحولت الى اجراءات شرعية بحسب طبيعتها ، أى بحسب ما اذا كانت فردية أو تنظيمية .

والاحكام التى استحدثتها هذه المادة - وانتهى لا مقابل لها فى دساتيرنا السابقة كما ذكرنا - لابد وأن تثير صعوبات جمة فى التطبيق ، من أهمها أن الاجراءات التى سوف تصدر استنادا اليها لا يمكن الغاؤها دستوريا - فى رأينا - إلا باجراء مضاد ، أى باستفتاء آخر ، استنادا الى قاعدة تقابل الاجراءات . ثم انه اذا رفض الشعب الموافقة على تلك الاجراءات فى الاستفتاء - وهو احتمال وارد على الأقل نظريا - فانه يتعين أن تبطل بالنسبة الى المستقبل ، لأن الدستور لم ينص على

الالفاء بأثر رجعى ، كما فعل بالنسبة الى لوائح
الضرورة كما سنرى بعد قليل . ومن ثم يكون من
المتعين اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة نفاذها
المؤقت بالأداة المناسبة .

هذا ولم يذكر الدستور صراحة جزاء لعدم
عرض هذه الاجراءات على الاستفتاء فى الميعاد
المحدد . وتقضى القواعد العامة بترتيب جزاء
« عدم النفاذ » اذا لم يحترم هذا الشرط ، ومعنى
ذلك أن يسترد القضاء حقه فى مراقبة شرعيتها
وفقا للقواعد العامة . أما اذا عرضت على الاستفتاء
الشعبى ، ووافق الشعب عليها ، ولو بعد الميعاد ،
فانها تنفذ باعتبار أن الشعب هو مصدر السلطات
ولا تعقيب على رأيه .

(د) مدى الحاجة الى الأحكام المستحدثة فى المادة ٧٤
من الدستور : كان رأينا - وما يزال - أن مصر لم
تكن بحاجة اليها - بدليل عدم ورود مقابل لها فى
دساتيرنا ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣ - وأن
فى المادتين ١٠٨ من الدستور (اللوائح التفويضية)
والمادة ١٤٧ من ذات الدستور (لوائح الضرورة)
ما يفى عن الأحكام المستحدثة فى المادة ٧٤ من

الدستور • وبالرغم من هذه الحقيقة ، فإن الرئيس الراحل أنور السادات قد استعمل السلطات المخولة له بهذه المادة في حالتين : سنة ١٩٧٧ ، وسنة ١٩٧٩ بالرغم من وجود كافة المؤسسات الدستورية ، وقيامها بعملها • ولهذا فإن محكمة القضاء الإداري المصرية قد بسطت رقابتها على بعض القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية استنادا الى تلك المادة في حكمها الصادر في ١١ فبراير سنة ١٩٨٢ ، بصدد المتحفظ عليهم بقرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٦/٩/١٩٨١ (القرار رقم ٣٩٣ لسنة ١٩٨١) حيث أكدت أن الاستناد الى المادة ٧٤ من الدستور ، منوط بتوافر خطر حال ، لا خطر زال ، فلا تتوافر حالة الضرورة اذا كان يمكن لدفع الخطر اللجوء الى القواعد القانونية العادية ، المقررة لمواجهة الظروف العادية • وانتهت المحكمة الى وقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١ ، وقراره رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨١ اعمالا للمبدأ السابق •

ومما يؤيد أن هذه المادة لم يكن ثمة داع لاستحداثها في نظامنا الدستوري ، أن الرئيس حسنى مبارك لم ير حاجة الى الالتجاء اليها منذ توليه السلطة رغم مواجهة ظروف قد تكون أقسى ، مما واجهه الرئيس الراحل أنور السادات حين لجأ الى استخدام المادة المستحدثة في المرتين اللتين أشرنا اليهما .

الحالة الثانية : المادة ١٠٨ من الدستور ، ونصها : « لرئيس الجمهورية - عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية ، وبناء على تفويض من مجلس الشعب ، بأغلبية ثلثي أعضائه - أن يصدر قرارات لها قوة القانون . ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، واذ تبين فيه موضوعات هذا القرار ، والأسس التي تقوم عليها . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض . فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها ، زال ما كان لها من قوة القانون » .

وواضح من صياغة النص أنه يشير الى اللوائح التفويضية التي ورد النص عليها في دساتير الثورة السابقة ، بعكس دستور سنة ١٩٢٣ الذي لم يشر الى هذا النوع من اللوائح . وقد استعملت هذه السلطة بكثرة ،

بعكس ما رأيناه بالنسبة الى ما ورد فى المادة ٧٤
المستحدثة .

ولما كانت هذه اللوائح تجسد خطرا على اختصاصات
البرلمان ، فقد حرص الدستور على أن يقيد اللجوء اليها
بقيود أهمها :

١ - ألا يلجأ اليها الا عند الضرورة وفى الأحوال
الاستثنائية . ولكن القضاء مستقر على عدم مراقبة هذا
الشرط ، باعتباره شرطا سياسيا .

٢ - لابد من تفويض صريح من مجلس الشعب : وتقديرا
من الشرع الدستورى لخطورة ظاهرة التفويض اشترط
للموافقة على القرار الصادر بالتفويض أغلبية مشددة هي
أغلبية « ثلثى الأعضاء » الذين يتكون منهم المجلس .

٣ - توقيت التفويض : ومن لا يجوز التفويض لأمد غير
محدد سلفا . ولكن الدستور ترك لمجلس الشعب تحديد
مدة التفويض طولا وقصرا .

٤ - تحديد موضوعات التفويض والاسس التى تقوم
عليها .

٥ - ضرورة العرض على مجلس الشعب فى نهاية المدة المحددة للتفويض : وذلك فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض إذا كان المجلس قائما . فإذا انتهت مدته أو حل ، فيتعين عرض هذه القرارات على المجلس الجديد فى أول اجتماع له ، فإذا تم العرض ، نكون أمام أحد احتمالين :

الأول - أن يوافق المجلس على تلك القرارات ، وهنا لا مشكل فى الأمر ، وهو الأمر الأكثر حدوثا فى العمل .

الثانى - أن يرفضها المجلس ، وهو احتمال نادر ، وحينئذ يزول ما كان لهذه القرارات من قوة القانون من تاريخ الرفض .

وقد سوى المشرع بحالة الرفض ، حالة عدم العرض . والمعول عليه هو تاريخ أول اجتماع لمجلس الشعب عقب نهاية المدة المحددة للتفويض . وهنا أيضا يزول ما كان لهذه القرارات من قوة القانون ، ومن هذا للتاريخ .

ويتضح من العرض السابق ، أن زوال تلك القرارات لا يتم بأثر رجعى ، بل بالنسبة للمستقبل فقط ، ومن ثم تبقى الآثار التى ترتبت عليها منذ صدورها صليمة .

الطبيعة القانونية للوائح التفويضية : استقرار القضاء
الادارى فى مصر على التمييز بين فترتين :

— الفترة السابقة على موافقة مجلس الشعب على تلك
المواضع : وهنا تعتبر تلك القرارات من قبيل القرارات
الادارية ، ومن ثم يحق لمجلس الدولة أن يتعرض لها بالالغاء ،
إذا خالفت شرطا من الشروط السابقة •

فبالرغم من القرارات الصادرة بناء على التفويض ، يكون
لها قوة القانون ، فانها لا تعامل معاملة القانون فى خلال
تلك الفترة ، بل تعامل معاملة القرارات الادارية ، بكل ما يترتب
على هذا التكييف من نتائج •

— الفترة التالية على موافقة مجلس الشعب : وفيها تتغير
طبيعة تلك القرارات ، وتتحول من قرارات ادارية الى قوانين ،
وتعامل على هذا الأساس • ولهذا السبب بالذات ادرجنا
هذه اللوائح بين الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية •

الحالة الثالثة : المادة ١٤٧ من الدستور وتقول : « اذا
حدث فى غيبة مجلس الشعب ، ما يوجب الاسراع فى اتخاذ
تدابير لا تحتتمل التأخير ، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر
فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون • ويجب عرض
هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من

تاريخ صدورها اذا كان المجلس قائما • وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته • فاذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، دون حاجة الى اصدار قرار بذلك • واذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، الا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر » •

والأحكام التي تضمنتها المادة ١٤٧ ، تلتقى في بعض نواحيها مع المادة ١٠٨ ، وتختلف عنها في باقي الأحكام :

١ - فالإلتجاء اليها منوط بأن يحدث « ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير » ومن هنا جاءت تسمية هذه اللوائح « بلوائح الضرورة » وقد جرى القضاء على ترك تحديد الضرورة للبرلمان ، فهو شرط سياسي •

٢ - يجب أن تطرأ حالة الضرورة «في غيبة مجلس الشعب» واصطلاح الغيبة هنا يشمل جميع الحالات التي لا يكون المجلس فيها منعقدا : فقد يكون المجلس قائما ولكنه في اجازة • وقد تكون جلساته موقوفة انتظارا لنتيجة استفتاء الشعب على حله • وقد يكون غير قائم لانتهاء مدته أو لحله • وصياغة المادة تواجه جميع هذه الحالات •

٣ - ويجب أن تعرض لوائح الضرورة على مجلس الشعب
فى فترة قصيرة ، حددها النص على النحو التالى :

(أ) اذا كان المجلس قائما ، فيتعين عرض لوائح الضرورة
فى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

(ب) فى حالة حل المجلس أو وقف جلساته : تعرض تلك
اللوائح فى أول اجتماع للمجلس .

٤ - واذا عرضت لوائح الضرورة على مجلس الشعب ،
فاننا أمام أحد احتمالين :

(أ) أن يقرها المجلس ، وهنا لا صعوبة فى الأمر ، وهو
الاحتمال الغالب .

(ب) اذا لم يقرها المجلس « زال بأثر رجعى ماكان لها
من قوة القانون » وهنا تختلف لوائح الضرورة عن
اللوائح التفويضية : فعلم موافقة المجلس على هذه
اللوائح الأخيرة ، لا يتضمن الغاءها بأثر رجعى .
أما هنا فقد أقر المشرع الدستورى مبدأ الإلغاء بأثر
رجعى . ومعنى ذلك أن تلغى جميع الآثار التى ترتبت
على هذه اللوائح من يوم صدورها ، وهو أمر قد يؤدى
الى بعض الصعوبات من الناحية العملية . ولهذا أجاز
المشرع الدستورى للبرلمان أن يلجأ الى أحد حلين :

ـ فاما أن يعتمد نفاذها فى الفترة السابقة على قراره ، وحينئذ تبقى جميع تلك الآثار صحيحة ونافذة .

ـ واما أن يسوى ما يترتب عليها من آثار بأى وجه آخر .

٥ ـ واذا لم تعرض تلك اللوائح فى المهلة التى حددها الدستور « زال بأثر رجعى ماكان لها من قوة القانون ، دون حاجة لاصدار قرار بذلك » . فالزوال بأثر رجعى فى هذه الحالة ، هو أمر فرضه المشرع الدستورى ، بقوة الدستور ، وهى نتيجة بالغة الخطورة . ولهذا فلم يحدث لهذا الاحتمال تطبيق عملى فيما نعلم .

٦ ـ وهذا النوع من اللوائح يتعين أن يصدره رئيس الجمهورية بنفسه ، كما هو الشأن بالنسبة الى لوائح الضرورة . ومن ثم فانه لا يستطيع أن يفوض فى استعمال هذا الاختصاص .

٧ ـ ورقابة القضاء الادارى على لوائح الضرورة ، تلتقى من حيث الأحكام ، مع رقابته على اللوائح التفويضية ، بمعنى أنها تمر بمرحلتين :

ـ مرحلة ما قبل موافقة مجلس الشعب عليها ، وتعامل معاملة القرارات الادارية .

– مرحلة ما بعد موافقة مجلس الشعب عليها ، وفيها تتغير طبيعة تلك اللوائح ، اذ تصبح بمثابة القوانين ، وتعامل على هذا الأساس ، وهذا أيضا هو سبب ادراجنا لها في مجال الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية .

الفصل الثاني – السلطة التنفيذية

وهي السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية ، وانشاء وإدارة المرافق العامة في الدولة . واذا كانت السلطة التشريعية تجيء في المرتبة الأولى بين سلطات الدولة الدستورية ، فان الواقع العملي يضع السلطة التنفيذية في مرتبة الصدارة للأسباب التي أشرنا اليها فيما سلف .

وتتكون السلطة التنفيذية من جهازين هما : الجهاز المركزي ، والجهاز اللامركزي ، وتعرض لهما بالاختصار المناسب .

المطلب الأول – الجهاز المركزي

ويشمل الجهاز المركزي رئيس الدولة ، ونائبه ، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ، والوزراء ومعاونيهم على اختلاف درجاتهم . ولظروف هذا المؤلف ، فاننا نقف عند كبار رجال السلطة التنفيذية على الترتيب التالي :

الفرع الأول - رئيس الجمهورية ونوابه

ووفقا للمادة ٧٥ من الدستور ، يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين ، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ، وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية . فالدستور اشترط في المرشح لهذا المنصب الهام ، ثلاثة شروط فحسب هي :

- شرط الجنسية : وهذا أمر طبيعي ، لأن الموظف العام العادى يتطلب المشرع فيه هذا الشرط . ولكن الدستور قد تشدد في المرشح لهذا المنصب الخطير ، فاشتراط أن يكون المرشح مولوداً لأبوين مصريين . وان كانت بعض الصلاحيات العربية أكثر تشدداً في هذا الشرط .

- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .

- ألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية عند الترشيح . وكانت السن ٣٥ سنة قبل ذلك ، فرفعها المشرع الى هذا الحد ، لأن الأربعين - كما هو معروف - هي سن النبوة . وتحسب السنين هنا بالتقويم الميلادى لا التقويم الهجرى . ومعروف أن السنة الميلادية أطول من السنة الهجرية بأحد عشر يوماً .

ولم يرد بالدستور شرط يتعلق بدين المرشح ، وإن كان من المفهوم ضمنا أنه يشترط في المرشح أن يكون مسلما ، لأن المادة الثانية من الدستور معدلة تنص على أن « الاسلام دين الدولة ، واللغة العربية لغتها الرسمية ، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع » . وهذا النص يحمل رئيس الدولة بواجبات لا يقوم بها الا مسلم ، ولأن الشريعة الإسلامية التي هي « المصدر الرئيسي للتشريع » لا تجعل لغير المسلم ولاية على المسلم حيث يسود الاسلام . وهذا مبدأ تقليدي في الدول الديمقراطية ، تطبقه عملا حتى ولو لم تنص عليه كتابة : فلا يتصور مواطن بريطاني أو أمريكي أن يرأس الدولة مواطن غير مسيحي .

كما أن الدستور لم يتضمن شرطا بالنسبة لجنسية زوج رئيس الدولة ، ونرى أنه من المتعين أن تكون هذه الزوجة مصرية ، لما لزوج رئيس الدولة من تأثير كبير على زوجها ، كما أثبتت أحداث التاريخ . وإذا كانت بعض القوانين تتطلب هذا الشرط في بعض المرشحين لبعض المناصب الأقل أهمية ، كوظائف السلك السياسي ، فإن اشتراطه في رئيس الدولة يكون من باب أولى . ونرى استثناء جنسية الدول العربية من هذا الشرط بشرط المعاملة بالمثل .

طريقة انتخاب رئيس الجمهورية : تنبع الدساتير الديمقراطية ثلاثة أساليب في هذا الصدد ، على النحو التالي :

أولا - انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب مباشرة، كما هو مقرر في الولايات المتحدة الأمريكية ، وكما طبقته بعض الدول الأوروبية * . و يترتب على هذه الطريقة أن يكون رئيس الجمهورية بالغ القوة ، لأنه يكون رجل الشعب المختار . وهذا هو الملاحظ في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يتمتع الرئيس بسلطات بالغة الخطورة ، ومن ثم فإن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يمتد خطره الى خارج الولايات المتحدة ، بل ويتوقف سلام العالم في بعض الأحيان على تصرف قد يكون غير محسوب يصدر منه لظروف معينة .

ثانيا - انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان : وقد طبقت هذه الطريقة في ظل الجمهورية الثالثة في فرنسا ، وقد ترتب عليها ضعف رئيس الجمهورية ، لأن البرلمانات لا تميل عادة الى انتخاب رئيس قوى ، وتفضل عليه رئيسا ضعيفا ، وقد ثبتت صحة هذا الاستنتاج بدراسة تاريخ رؤساء الجمهورية الفرنسيين منذ قيام الجمهورية الثالثة ، وحتى سقوطها عقب قيام الحرب العالمية الثانية .

ثالثا - انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة متوسطة تشرك البرلمان والشعب معا في اختيار رئيس الجمهورية ، وهي الطريقة التي بدأت تنتشر في بعض دول العالم ذات النظام الجمهوري * . وبهذا الأسلوب أخذ دستور سنة ١٩٧١ في

مصر ، وذلك في المادة ٧٦ منه • وفقا لهذه الطريقة يختار رئيس الجمهورية على النحو التالي :

— مرحلة الترشيح : يتم ترشيح رئيس الجمهورية بواسطة مجلس الشعب : وتبدأ الخطوة الأولى بأن يقترح ثلث أعضاء المجلس على الأقل المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ، من بين من يستوفون الشروط ، سواء من داخل المجلس أو من خارجه ، وان كان التقليد الذي تم في ظل دستور سنة ١٩٧١ ، هو الترشيح من خارج المجلس • وتمثل الخطوة الثانية ، في ضرورة حصول المرشح على ثلثي أعضاء المجلس ، وهي أغلبية مشددة لأن بعض الدول تكتفى بحصول المرشح على أغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس •

— مرحلة الاستفتاء : لا يصير من يختاره مجلس الشعب بالأغلبية السابقة رئيسا للجمهورية بمجرد فوزه بالترشيح بل يجب وفقا للدستور أن يعرض على الشعب في استفتاء عام • ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء • فالأغلبية هنا هي مجرد الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة •

— اذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية ، رشح المجلس غيره ، وتتبع في شأن ترشيحه وانتخابه ذات الاجراءات التي أشرنا إليها في المرحلتين السابقتين •

والمدة المحددة لرئاسة الجمهورية هي ست سنوات ميلادية « تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء » وهكذا غاير الشرع الدستوري بين مدد رئيس الجمهورية – ست سنوات – ومدة مجلس الشعب – خمس سنوات ويجدد كلياً – ومدة مجلس الشورى – ست سنوات ويجدد نصفياً كل ثلاث سنوات •

واذا كانت مدة الرئاسة تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء ، فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يباشر مهام منصبه قبل أن يؤدي القسم الدستوري أمام مجلس الشعب ونصه : « أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهورى ، وأن احترم الدستور والقانون ، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة ، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » •

تجديد انتخاب الرئيس : كانت المادة ٧٧ من الدستور قبل تعديلها تنص على أن مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية • • « ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة » ووفقاً لهذا النص لم يكن فى وسع رئيس الجمهورية أن يرشح نفسه إلا مرة واحدة عقب انتهاء المدة الأولى • ولكن كان فى وسعه أن يرشح نفسه بعد ذلك ، اذا مضت مدة ست سنوات على انقضاء المدة المتتاليتين • ولكن هذه المادة عدلت سنة ١٩٨٠ ، بحيث صارت « يجوز انتخاب رئيس

الجمهورية لمدة أخرى » • ووفقا لهذا النص المعدل ، صار في وسع رئيس الجمهورية أن يرشح نفسه لأى عدد من المرات يشاء ، وأن يشغل المنصب اذا ما فاز فى الانتخابات على النحو الذى سبق توضيحه •

نائب رئيس الجمهورية : تنص المادة ١٣٩ من الدستور على أنه « لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر ، ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم • • • » ويتبين من هذا النص :

أولا - أن منصب نائب أو نواب الرئيس قد ترك لمحض ترخص رئيس الجمهورية ، فهو الذى يصدر القرار بتعيينهم ، وبتحديد عددهم • فلم يميز دستور سنة ١٩٧١ بين نواب رئيس الجمهورية ، ذلك أن بعض الدساتير الخارجية تميز بين النائب الأول ، وبين باقى النواب ، وتخص النائب الأول باختصاصات مميزة • ولقد أنشئ منصب نائب رئيس الجمهورية لأول مرة فى مصر بمناسبة الوحدة المصرية السورية وكان هناك أكثر من نائب للرئيس • ومنذ صدور دستور سنة ١٩٧١ ، انحصر فى واحد •

ثانيا - لم يحدد المشرع اختصاصات معينة لنائب رئيس الجمهورية ، بل ترك تحديد اختصاصاته لمحض ترخص رئيس الجمهورية • وفى كثير من العول يستمد نائب الرئيس

اختصاصاته من الدستور مباشرة • فنائب رئيس الجمهورية
فى الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب بذات الطريقة التي
ينتخب بها رئيس الجمهورية ، ولدته ، ويحل محله اذا عجز
عن مزاولة اختصاصه لسبب من الاسباب ، بل ويرأس مجلس
الشيوخ بقوة القانون •

وقد ترتب على هذا الوضع أن ترك الرئيس حسنى مبارك
منصب نائب الرئيس خاليا منذ اختياره لمنصب الرئاسة حتى
الآن ، ونعتقد أن الدستور حين ينشئ منصبا فانه لا ينص
عليه لمجرد الزينة •

ثالثا - لم يحدد الدستور الشروط التي يتعين توافرها فى
المرشح لمنصب نائب الرئيس ، ولكن ثمة شروط لابد من
توافرها فى شاغل المناصب العامة ، مثل الجنسية ، والتمتع
بالحقوق المدنية والسياسية • وما قلناه بخصوص رئيس
الجمهورية فى هذا الصدد يصدق بالنسبة الى نائب أو نواب
رئيس الجمهورية •

رابعا - لرئيس الجمهورية أن يعزل نائبه فى أى وقت
يشاء ، وأن يستبدل به غيره • ولما كانت مدة رئيس
الجمهورية قد حددت بزمان معين ، فانه يترتب على فقد
رئيس الجمهورية لمنصبه لأى سبب يشاء ، أن يفقد نائب
الرئيس منصبه أيضا •

الحلول محل رئيس الجمهورية : تنص الدساتير التي تأخذ بمنصب نائب رئيس الجمهورية على أن يحل نائبه محله إذا قام به مانع أثناء مدة رئاسته ، حتى يتم انتخاب الرئيس الجديد . ولكن دستور سنة ١٩٧١ لم يتبع هذا المسلك ، وميز بين عدة فروض :

حالة المانع المؤقت : مثل المرض أو التغيب خارج القطر . . .
الخ ، وقد نصت عليه المادة ٧٢ بقولها « إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية » ووضح أن هذا النص لا يمكن اعماله الا اذا وجد نائب لرئيس الجمهورية .

حالة المانع الدائم : المتمثل في خلو منصب رئيس الجمهورية ، للوفاة ، أو انقضاء المدة أو العجز الدائم عن العمل أو الاستقالة ، فإن المادة ٨٤ من الدستور قد نظمت شغل منصب الرئاسة مؤقتا على النحو التالي : يتولى الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب . وإذا كان المجلس منحلًا ، حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا ، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة .

وقد احتوى الدستور ضمانتين في هذا الصدد هما :

الأولى : أن يعلن مجلس الشعب خلو المنصب ، فلا تتخذ الاجراءات قبل صدور هذا الاعلان .

الثانية : أن يتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرئاسة * والستون يوما هي المدة القصوى ، بحيث يجوز أن يتم الاختيار في مدة أقصر منها ، كما حدث في اختيار الرئيس حسنى مبارك عقب اغتيال الرئيس السابق أنور السادات *

اختصاصات رئيس الجمهورية :

بالرغم من اتجاه دستور سنة ١٩٧١ الى النظام البرلمانى الى حد كبير ، فان رئيس الجمهورية ما يزال يحمل بصمات النظام الرئاسى الذى بدأ مع دستور سنة ١٩٥٦ كما ذكرنا فيما سلف :

ف رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة « الذى يسهر على تأكيد سيادة الشعب ، وعلى احترام الدستور ، وسيادة القانون ، وحماية الوحدة الوطنية ، والمكاسب الاشتراكية ، ويراعى الحدود بين السلطات ، لضمان تادية دورها فى العمل الوطنى » (مادة ٧٣ من الدستور) وهو الذى يتولى « السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور » (مادة ١٣٨) وهذه المبادئ تتمشى مع الأسس البرلمانية *

ويعترف الدستور الدائم لرئيس الجمهورية بجميع اختصاصات رئيس الدولة المقررة فى النظام البرلمانى : فهو

الذى يدعو مجلس الشعب للانعقاد لدور الانعقاد العادى ، وبفض دورته (مادة ١٠١) وهو الذى يدعوه لدور الانعقاد غير العادى وبفض دورته (المادة ١٠٢) وهو الذى يحل المجلس ويدعو الى اجراء انتخابات جديدة (المادة ١٣٦) وهو الذى يقترح القوانين باسم الحكومة ، ويعترض عليها ، ويصدرها (المادتان ١٠٩ ، ١١٢) ورئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب (مادة ١٥٠) ويبرم المعاهدات على النحو الموضح فى المادة ١٥١ ، ويعلن الطوارئ (مادة ١٤٨) ويعفو عن العقوبة (مادة ١٤٩) .

فاذا ما جئنا الى اختصاصات الرئيس فى المجال التنفيذى - وهو الذى يعيننا فى هذا المقام - نجد بعض الخروج على القواعد البرلمانية المعروفة . فاذا كانت معظم الاختصاصات التنفيذية قد تقررت فى الدستور الجديد للحكومة كما سنرى بعد قليل ، وكان رئيس الجمهورية ليس جزءا من الحكومة كما هو مقرر فى المادة ١٥٣ ، فان الدستور قد خول رئيس الجمهورية الحق فى ممارسة قدر كبير من السلطة المستقلة التى تمكنه من التأثير الفعال على الحكومة . ويتجلى ذلك من نص المادتين التاليتين :

مادة ١٣٨ : « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، السياسة العامة للدولة ، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور » .

مادة ١٤٢ : « لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ، وحضور جلساته ، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها ، كما له حق طلب تقارير من الوزراء » .

فاذا أضفنا الى ذلك أن رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة يعفيهم من مناصبهم (مادة ١٤١) تبين لنا أن الفارق مايزال كبيرا بين وضع رئيس الجمهورية البرلمانى ، طبقا للقواعد التقليدية ، ووضع رئيس الجمهورية فى الدستور الجديد .

وهنا نصل الى نقطة دقيقة : ذلك أن دستورنا الدائم - كما كان الشأن فى دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ السابق له مباشرة - صريح فى تقرير حق مجلس الشعب فى مراقبة جميع أعمال السلطة التنفيذية . ومعنى ذلك امتداد سلطة المجلس الى كافة الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية ، سواء اندرجت فى اختصاص رئيس الجمهورية أو الحكومة بمعناها الضيق . ولما كان رئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا أمام البرلمان ، فإن مقتضى ذلك مسئولية الحكومة عن أعمال رئيس الجمهورية . وهذا يوصلنا الى الوضع المقرر فى النظام البرلمانى من الناحية العملية ،

حيث يمارس الرؤساء البرلمانيون سلطات فعلية لا يقرها الدستور ، فى حين أنهم غير مسئولين سياسيا أمام البرلمان ، وتتجلى هذه الظاهرة بشكل واضح فى جمهورية لبنان .

ويزداد هذا الوضع دقة اذا ما تولى رئيس الجمهورية رئاسة الوزارة - كما فعل الرئيس الراحل أنور السادات - اذ يصبح لرئيس الجمهورية صفتان : صفة رئيس الدولة ، وصفة رئيس الحكومة . ورئيس الدولة غير مسئول سياسيا أمام البرلمان بمقتضى الدستور كما أوضحنا آنفا ، فى حين أن رئيس الحكومة مسئول . ولهذا فقد انتهى الوضع عملا فى تلك الفترة الى تعطيل النصوص الخاصة بمسألة رئيس الحكومة ، اكتفاء بمسألة الوزراء . ونعتقد أن هذا الوضع الذى جمع فيه رئيس الجمهورية بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، لا يتفق وروح دستور سنة ١٩٧١

واذا كان دستور سنة ١٩٧١ قد قرر لرئيس الجمهورية نوعين من الاختصاصات على النحو السابق توضيحه : اختصاصات يمارسها مستقلا ، وأخرى باسم الحكومة ، فان ارادة رئيس الجمهورية فى الحالتين تفرغ فى صورة «قرارات جمهورية» بعكس الوضع المستقر فى النظام البرلمانى ، حيث تفرغ ارادة رئيس الدولة فى الحالة الأولى - التى يمارس فيها اختصاصاته مستقلا - فى صورة «أوامر» أو «قرارات»

بحسب الاصطلاح المستعمل • وتفرغ الثانية في صورة «مراسيم» وتخرج الأوامر أو القرارات من رقابة البرلمان ، في حين تمتد رقابته الى النوع الثانى • وكنا - ومازلنا - نرى العدول عن التقليد الحالى ، واتباع التسمية المقررة فى النظام البرلمانى بالنسبة الى مختلف القرارات التى تصدر من رئيس الجمهورية •

الفرع الثانى - الحكومة

وفقا للمادة ١٥٣ من دستور سنة ١٩٧١ ، فإن الحكومة « هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة • وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ، ونوابه ، والوزراء ، ونوابهم • ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة » • فكان اصطلاح « الحكومة » يقابل « مجلس وزراء » قديما ، لأن التقليد جرى عندنا باستمرار على أن يكون جميع الوزراء أعضاء فى مجلس الوزراء ، بعكس بعض الدول - وعلى رأسها المملكة المتحدة - التى تقصر عضوية مجلس الوزراء على بعض الوزراء الكبار • ففي انجلترا يتراوح عدد أعضاء مجلس الوزراء بين ١٥ و ٢٠ وزيرا ، فى حين تتكون الحكومة من خمسين وزيرا أحيانا • ويجرى التقليد فى انجلترا (المملكة المتحدة) على أن يحضر كل وزير له مسألة معروضة على مجلس الوزراء عند مناقشتها ، حتى اذا ما انتهت غادر المجلس • أما فى مصر ، فقد جرى التقليد منذ دستور سنة ١٩٢٣ على أن مجلس الوزراء يشكل من جميع الوزراء •

ومن ثم فإن دستور سنة ١٩٧١ قد أورد اختصاصات الحكومة - والتي كانت مقررّة تحت هذا العنوان في دستور سنة ١٩٦٤ - باسم « مجلس الوزراء » ، فنصت المادة ١٥٦ من الدستور الدائم على ما يلي : « يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية :

- ١ - الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة ، والإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين .
- ٢ - توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها ، والهيئات والمؤسسات العامة .
- ٣ - إصدار القرارات الإدارية التنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .
- ٤ - إعداد مشروعات القوانين والقرارات .
- ٥ - إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .
- ٦ - إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .
- ٧ - عقد القروض ومنحها وفقا لأحكام الدستور .
- ٨ - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة ، . والملاحظ أن قائمة الاختصاصات المقررة في هذه المادة ، أقرب الى روح النظام البرلماني ، مما ورد في المادة ١٣٥ من دستور

سنة ١٩٦٤ (السابق مباشرة على دستورنا الحالي) والتي كانت تخول الحكومة (مجلس الوزراء) الحق فى أن « تراقب أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية ، ولها أن تلغى أو تعدل قراراتها غير الملائمة على الوجه المبين فى القانون » . فمثل هذا النص كان يحول مجلس الوزراء الى سلطة رئاسية فوق الوزارات والهيئات المستقلة . فى حين أن المبدأ المقرر فى النظام البرلماني أن مجلس الوزراء هو أداة للتنسيق ورسم السياسات العامة . ومن ثم فإن المادة ١٥٧ من الدستور الحالي قد أبرزت المبدأ المستقر فى النظام البرلماني ، والذي يقضى بأن الوزير « هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ، ويقوم بتنفيذها » .

وفيما يلي نعرض باختصار لاختصاصات أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء) .

أولا - رئيس مجلس الوزراء :

وقد ورد النص عليه فى أكثر من موضع فى الدستور الجديد .

ورئيس مجلس الوزراء فى النظام البرلماني ، يعتبر رمزا للحكومة ، بل وتسمى باسمه . وهو فى العادة زعيم حزب

الأغلبية في المجلس النيابي - وبهذه الصفة يختاره رئيس الدولة البرلمانى ، ثم يقوم هو باختيار زملائه الوزراء ، ويصدر بتشكيل الحكومة مرسوم . ولكن رئيس مجلس الوزراء - من ناحية أخرى - ليس رئيسا إداريا للوزراء ، بل يعتبر مجرد « زميل كبير بين زملاء متساوين » ومن ثم فإن لقبه هو « الوزير الأول » فى المملكة المتحدة (Prime Minister)

ويطلق عليه فى فرنسا تسمية « رئيس مجلس الوزراء (Président du Conseil) وتجرى العادة على أن يتفرغ لرياسة المجلس ، ولا يشغل وزارة مخصصة الا فى حالات الأزمات التى تواجهها الدولة ، كحالة الحرب مثلا . ومن ثم فإن مهمته تنحصر أساسا فى التنسيق بين زملائه الوزراء ، وبين مختلف الأجهزة الادارية فى الدولة ، وقيادة السياسة الفعلية للحكومة .

ولقد جرت تقاليدنا الدستورية قبل دستور سنة ١٩٦٤ على تسميته باسم « رئيس مجلس الوزراء » ولكن دستور سنة ١٩٦٤ أطلق عليه اسما جديدا ، هو « رئيس الوزراء » ، فتحول من رئيس للمجلس الى رئيس لزملائه ، مما يجافى المنطق البرلمانى . وقد تلافى الدستور الدائم هذا الوضع ، وان كان قد ميزه عن غيره من زملائه الوزراء فى خصوص المسؤولية السياسية أمام مجلس الشعب ، فلا تسحب منه الثقة الا بموافقة رئيس الجمهورية أو بعد استفتاء شعبى .

ورئيس مجلس الوزراء هو رمز الحكومة أو الوزارة ، وهو المتحدث باسمها • فهو يرأس مجلس الوزراء في غير الحالات التي يحضرها رئيس الجمهورية • وهو « يشرف على أعمال الحكومة » (مادة ١٥٣) وهو الذي يعرض برامج الحكومة على مجلس الشعب (مادة ١٣٣) • ولكنه من ناحية أخرى لا يختار زملاء الوزراء - كما هو الحال في النظام النيابي البرلماني بل ان اختيار كافة أعضاء الحكومة هو من اختصاص رئيس الجمهورية ، ولم يوجب الدستور على الرئيس أن يسلك سبيلا محددًا في اختيارهم • ولقد كان دستور سنة ١٩٦٤ يلحق بعض الأجهزة الادارية برئيس الوزراء ، مثل الجهاز المركزي للتنظيم والادارة ، والنيابة الادارية ، والرقابة الادارية • وتبعية مثل هذه الأجهزة الادارية الى رئيس الوزراء مباشرة ، كانت تجعل منه رئيسا اداليا بالنسبة اليها • ولما كان هذا الوضع لا ينسجم مع الطابع البرلماني - وهو الطابع الغالب للدستور الحالي - فان هذه النصوص لم ترد فيه • ومن ثم فقد اكتفت ، المادة ١٥٣ منه بالنص على أن « يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة » والاشراف هنا اقرب الى التنسيق منه الى الرياسة الادارية بمعناها الفني •

هذا وقد بدأ تقليد يستقر في سلسلة الوزارات التي شكلت أخيرا في ظل دستور سنة ١٩٧١ على أن يتفرغ رئيس مجلس الوزراء لمهام التنسيق فلا يحمل باعباء وزارة معينة •

ثانيا - نواب رئيس مجلس الوزراء :

ان منصب « نائب رئيس مجلس الوزراء » من مستحداث دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت ، وقد ورد النص عليه في المادة ١١٤ منه . وقد أعيد النص على ذات الحكم في المادة ١٤١ من الدستور الحالي حيث تقول : « يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه » ، كما ورد ذكر نواب رئيس مجلس الوزراء كأعضاء في الحكومة (مادة ١٥٣) وعند سحب الثقة من الحكومة أمام مجلس الشعب (مادة ١٢٨) . ولقد ترك تعيين نواب لرئيس مجلس الوزراء لمحض ترخص رئيس الجمهورية . والملاحظ عملا أن رئيس الجمهورية قد استعمل هذا الحق منذ انشاء المنصب حتى الآن ، وعين في أول حكومة شكلت في ظل دستور سنة ١٩٦٤ ، ١١ نائبا لرئيس الوزراء ، وأناط بكل واحد منهم الاشراف على عدد من الوزارات ، مع الجمع بين هذا المنصب وبين الوزارة في كثير من الحالات . ثم أخذ عدد نواب رئيس الوزراء يتضائل بعد ذلك ، فانخفض العدد الى أربعة في وزارة المرحوم الدكتور فؤاد محيي الدين المشكلة في ١٩٨٢/٩/٩ ، ثم الى اثنين في وزارة السيد كمال حسن على المشكلة في ١٦ يوليو سنة ١٩٨٤ ، وزادوا الى أربعة في وزارة الدكتور علي لطفى المشكلة في ١٩٨٥/٩/٥ وظلوا أربعة في وزارة الدكتور عاطف صدقي التي شكلت في ١١ نوفمبر سنة ١٩٨٦ ، يشغل كل منهم منصبا وزاريا .

وبالرجوع الى الدستور نجد أنه لم يحدد اختصاصا معينة لنواب رئيس مجلس الوزراء ، ومن ثم فإن عملهم يكون أقرب الى التنسيق بين الوزارات التي تقع فى نطاق تخصصهم .

الفرع الثالث - المجالس القومية المتخصصة

ورد النص على المجالس القومية المتخصصة لأول مرة فى بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ (الذى أصدره الرئيس الراحل جمال عبد الناصر) حيث يقول : « ٠٠٠ انه من المآتم انشاء المجالس القومية المتخصصة على المستوى القومى ، سياسيا ، وفنيا ، لكى تساعد على الحكم » والى جانب مجلس الدفاع القومى ، فانه لابد من مجلس اقتصادى قومى يضم شعبا للصناعة والزراعة والمال والعلوم والتكنولوجيا . ولابد من مجلس قومى يضم شعبا للتعليم والصحة وغيرها مما يتصل بالخدمات المختلفة . ولابد من مجلس نقافى قومى يضم شعبا للفنون والآداب والاعلام » .

واعمالا لهذا المبدأ ، نصت المادة ١٦٤ من دستور سنة ١٩٧١ على أن « تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية» . وتنفيذا لهذه المادة صدر القرار الجمهورى رقم ٢٤١٨ لسنة ١٩٧١ بانشاء المجالس القومية المتخصصة . وقد ألقى هذا

القرار ، وحل محله قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٤ . وقد نص هذا القرار فى مادته الأولى على إنشاء مجالس قومية متخصصة : « تتبع رئيس الجمهورية مباشرة ، باعتبارها جهازا قوميا سياسيا وفنيا تتولى معاونته فى رسم السياسات والخطط القومية المستقرة طويلة المدى عن طريق حصر الامكانيات الذاتية واستغلال كافة الطاقات المتاحة بالبلاد ، وترشيدها لتحقيق الأهداف القومية فى كافة مجالات العمل الوطنى » .

وقد نص القرار الجمهورى المشار اليه على أربعة مجالس هى :

- ١ - المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية .
- ٢ - والمجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية .
- ٣ - والمجلس القومى للتعليم والبحث والتكنولوجيا .
- ٤ - والمجلس القومى للثقافة والفنون والآداب والاعلان .

ولكن هذه المجالس وردت على سبيل التمثيل ، لأن المشرع أجاز إنشاء « أية مجالس قومية متخصصة أخرى ، يصدر بانشائها قرار من رئيس الجمهورية » .

ويشكل كل مجلس من عدد من الأعضاء من ذوى الخبرة الفنية البارزة فى المجال المتعلق بنشاط المجلس ، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية . ويعين رئيس الجمهورية

مقررا لكل مجلس من بين أعضائه • وفي حالة حضور رئيس الجمهورية احدى جلسات المجلس تكون له الرئاسة • ويحضر الوزراء الذين لوزاراتهم صلة بأعمال أى من المجالس جلساته (مادة ٣) •

وتشكل لجنة عليا للمجالس القومية المتخصصة من مقرريها ، ووزير شئون رئاسة الجمهورية ، والأمين العام ، وعضوين يختارهما كل مجلس من بين أعضائه سنويا (مادة ٧) وتتولى اللجنة المشار اليها « التنسيق بين المجالس ، واعداد تقرير عن الدراسات والاقتراحات والتوصيات التي انتهت اليها المجالس ، والمؤتمر العام ، ورفعها الى رئيس الجمهورية » •

وواضح من هذا النص أن عمل المجالس القومية المتخصصة هو استشارى محض ، وأن الكلمة النهائية فى اقتراحات هذه المجالس هى لأجهزة الدولة المختصة • ولقد أعدت هذه المجالس منذ انشائها حتى الآن عشرات البحوث الممتازة فى مختلف الميادين ، ولكن مدى استفادة الحكومة من هذه الدراسات والأبحاث محل نظر ، والأمر فى هذا المقام ، شبيه بالبحوث التى يمهدا مجلس الشورى ، والرسائل العلمية التى تنجزها مراكز البحث فى الجامعات وخارجها • وكنا ومازلنا نرى أن هذا من قبيل الجهد الضائع ، ويتعين وضع السياسة العملية التطبيقية للاستفادة من هذه البحوث العلمية المكثفة فى أدراج مكاتب الجامعات ومراكز البحث •

الفرع الرابع - الوزير ومعاونوه

لما كانت وظائف الدولة قد تعددت في الوقت الحاضر ، فقد جرى العمل على أن يعهد بكل نشاط حكومي هام ومتميز الى هيئة ادارية مستقلة تسمى « وزارة » يشرف عليها وزير أو من يمارس سلطات الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح . وتتكون الوزارة من ادارات أو مصالح أو منها معا . والوزارات المختلفة هي مجرد مظاهر لشخصية الدولة ، فهي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية .

والقاعدة أن تنوب كل وزارة عن الدولة فيما يدخل في اختصاصتها ، ومن ثم فإن القاعدة المسلمة أن كل وزير يمثل الدولة في الشئون المتعلقة بوزارته . كما أنه يلتزم بتنفيذ سياسة الحكومة في المجالات المتعلقة بوزارته .

والملاحظ في الوقت الحاضر - وفي جميع الدول بلا استثناء - أن عدد الوزارات في ازدياد مستمر ، وأن هذه الزيادة تبلغ أقصى مداها في الدول الاشتراكية ، التي ترتاد كل المجالات حتى ما كان متروكا للنشاط الفردي في الدول الرأسمالية . ويرتقب على تعدد الوزارات مشاكل كثيرة : ففوق الاسراف في النفقات العامة ، تتداخل الاختصاصات بين الوزارات المتشابهة ، مما يؤدي الى كثير من المفازعات بين الادارات والمصالح ، والى استشكال الأمر على الأفراد حين يريدون قضاء

مصالحهم منها • ولهذا عملت بعض الدول على الحد من تعدد الوزارات في غير ما ضرورة ، الى حد أن اشترطت بعض الدساتير ألا تنشأ الوزارات الا بقانون ، وألا يترك ذلك لمحض ترخص الحكومة ، بل لقد عملت بعض الدساتير الى وضع حد أعلى لعدد الوزراء ، مما اضطر الحكومات الى أن تعهد بأكثر من وزارة الى وزير واحد • والملاحظ في مصر أن عدد الوزارات قد بدأ يتناقص في السنوات الأخيرة : ففي وزارة المرحوم الدكتور أحمد فؤاد محيي الدين المشكلة في ١٩٨٢/٩/٩ نجد بجوار رئيس مجلس الوزراء أربعة نواب ، وسبعة وعشرين وزيرا ، جمع بعضهم بين أكثر من وزارة • وفي وزارة السيد كمال حسن على المشكلة في ١٦ يوليو سنة ١٩٨٤ ، يوجد بجوار رئيس مجلس الوزراء نائبان للرئيس فحسب ، وتسعة وعشرون وزيرا جمع بعضهم أيضا بين أكثر من وزارة •

واشتملت وزارة الدكتور علي لطفي على ٢٨ وزيرا وأربعة نواب لرئيس مجلس الوزراء • أما وزارة الدكتور عاطف صدقي المشكلة في ١١ نوفمبر سنة ١٩٨٦ ، فانها تتكون من أربعة نواب لرئيس مجلس الوزراء ، و٢٧ وزيرا – ولعل القارىء قد أدرك من هذا السرد التاريخي أن مصر عرفت منذ ١٩٨٢/٩/٩ أربع وزارات في حوالى أربع سنوات ، بمتوسط سنة لكل وزارة مما يكشف عن عدم الاستقرار الإداري •

ومن القواعد المستقرة فى نظامنا الادارى ، سواء فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ أو دستور سنة ١٩٧١ الحالى ، أن الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ، بعكس المطبق فى النظام الرئاسى ، حيث توضع السلطة التنفيذية فى يد رئيس الجمهورية كما ذكرنا فى مقدمة هذا البحث ، ويتحول الوزراء الى مجرد معاونين لرئيس الجمهورية الذى له أن يعقب على أى قرار يصدر منهم .

وقد ورد النص على هذا المبدأ صراحة فى المادة ١٥٧ من دستور سنة ١٩٧١ حيث تقرر : « الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ، ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ، ويقوم بتنفيذها » .

وإذا كان الأصل أن يرأس الوزير وزارة ، فإن العمل يجرى فى معظم الدول على تعيين وزراء دون أن يعهد اليهم بالاشراف على وزارة ، ويطلق عليهم حينئذ تسمية « وزراء بلا وزارة » . وقد جرى العمل فى مصر على تسميتهم « وزراء دولة » . ولكن التقليد فى مصر ، قد خرج على هذا المدلول ابتداء من القرار الجمهورى رقم ٢٠٨ لسنة ١٩٨٠ ، حيث أطلق لقب « وزير دولة » على وزراء يشرفون على وزارات . ولو نظرنا الى القرار الجمهورى رقم ٤٢٨ لسنة ١٩٨٢ (وزارة المرحوم الدكتور أحمد فؤاد محبى الدين) لوجدنا أنها كانت تحتوى على وزراء

دولة للتعليم والبحث العلمى ، ولشئون الهجرة وللمصريين فى الخارج ، وللشئون الاجتماعية ، وللأسكان واستصلاح الأراضى ، وللشئون الخارجية ، وللقوى العاملة والتدريب ، وللانتاج الحربى ، ولشئون مجلسى الشعب والشورى ، والثقافة ، والصحة والتنمية الإدارية ، وللزراعة والأمن الغذائى ، وللأوقاف والتنمية الشعبية . والملاحظ أن معظم من ورد ذكرهم كانوا يشرفون على وزارات قائمة ، ويمارسون اختصاصات تنفيذية . ولهذا فقد كان رأينا أن التسمية الجديدة تتضمن تجديدا لا تكاد تدرك حدوده أو مداه ، ومن ثم فإنها تسمية منتقدة . ولهذا فقد سجلنا بالسرور تراجع المنظم المصرى عن هذا التقليد تدريجيا وأنه بدأ يضع تسمية «وزير دولة» فى مكانها الطبيعى ، وذلك ابتداء من وزارة السيد كمال حسن على ، فلم يشتمل قرار رئيس الجمهورية الصادر فى ١٦ يوليو سنة ١٩٨٤ بتشكيل الوزارة الا على خمسة وزراء دولة تتفق تسميتهم مع المدلول الفنى لهذا الاصطلاح ، وهم وزراء الدولة لشئون الهجرة والمصريين فى الخارج ، ووزير الدولة للشئون الخارجية (بحوار وزير الخارجية) ووزير الدولة للانتاج الحربى ، ووزير الدولة لشئون مجلسى الشعب والشورى . وأخيرا وزير دولة « للتنمية الادارية » .

أما وزارة الدكتور عاطف صدقى (١١ نوفمبر سنة ١٩٨٦) فإنها تحتوى على سبعة وزراء دولة : للشئون الخارجية ،

وللانتاج الحربى ، واثنان لشنون مجلسى الشعب والشورى ،
وللتنمية الادارية ، ولشنون البحث العلمى ، ولشنون الهجرة
والمصريين بالخارج .

شروط تعيين الوزير :

كل ما تطلبه دستور سنة ١٩٢٣ فيمن يتولى الوزارة ، هو
ان يكون مصرياً من غير أعضاء الأسرة المالكة (المادتان ٥٨ و ٥٩)
وان كان العمل قد جرى فى ظل ذلك الدستور على أن يكون
الوزير عضواً فى أحد مجلسى البرلمان (مجلس النواب
ومجلس الشيوخ) ومعنى ذلك ضرورة أن يستوفى الوزير
شروط الكفاءة على الأقل . ووفقاً للنظام البرلمانى الذى
اعتمده دستور سنة ١٩٢٣ ، كان رئيس الدولة (الملك)
يختار رئيس الحكومة ، ثم يختار رئيس مجلس الوزراء
زملاءه ، ويصدر بتشكيل الوزارة مرسوم .

أما دستور سنة ١٩٥٦ ، فقد نص فى المادة ١٤٩ منه
على أنه « يشترط فيمن يعين وزيراً أن يكون مصرياً ، بالغاً من
العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل ، وأن يكون متمتعاً بكامل
حقوقه المدنية والسياسية » . وخلال الفترة القصيرة التى
طبق فيها هذا الدستور ، كان جميع الوزراء أعضاء فى
مجلس الأمة ، وذلك استناداً الى المادة ١٥٥ من دستور
سنة ١٩٥٦ ، التى نصت على جواز الجمع بين الوزارة وبين

عضوية المجلس ، وهو ما يعتبر من مظاهر النظام النيابى
البرلمانى . أما طريقة اختيار الوزراء ، فقد سلك فيها
دستور سنة ١٩٥٦ الطريقة الرئاسية ، فترك لرئيس
الجمهورية كامل الحرية فى اختيار معاونيه من الوزراء ، وفى
إعفائهم من مناصبهم (المادة ١٤٦) .

وقد تضمن دستوراً ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ و ١١ سبتمبر
سنة ١٩٧١ ذات الأحكام . فالمادة ١٥٤ من الدستور
الحالى تنص على أنه « يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب
وزير أن يكون مصرياً (بالغاً من العمر خمس وثلاثين سنة
ميلادية على الأقل ، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية
والسياسية » وكل ما أضافه المشرع الدستورى فى هذه
المادة هو رفع الحد الأدنى لسن الوزير من ثلاثين عاماً الى
خمس وثلاثين عاماً . واحتفظ الدستور الجديد لرئيس
الجمهورية بالحق الكامل فى اختيار أعضاء الحكومة . هذا
وتنص المادة ١٣٤ من دستور سنة ١٩٧١ على أنه « يجوز
لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا
أعضاء فى مجلس الشعب ، كما يجوز لغير الأعضاء منهم
حضور جلسات المجلس ولجانته » كما تقضى المادة ١٢٥
من ذات الدستور بأنه « يسمح رئيس مجلس الوزراء والوزراء
فى مجلس الشعب ولجانته كلما طلبوا الكلام ، ولهم أن
يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين . ولا يكون للوزير

صوت معدود عند أخذ الرأي ، الا اذا كان من أعضاء المجلس » .

وعلى ذلك يجوز اختيار الوزير من داخل أعضاء المجلس أو من خارجه .

اختصاصات الوزير :

الوزير فى النظام البرلمانى هو رجل سياسة أولا وقبل كل شىء ، وهو يشترك مع زملائه الوزراء على سبيل التضامن فى رسم سياسة الدولة ، ثم يتولى الاشراف على تنفيذها داخل وزارته .

وفى النظام الرئاسى يتولى رئيس الجمهورية رسم السياسة العامة للدولة ، ويتولى كل وزير تنفيذ تلك السياسة فى وزارته تحت اشراف رئيس الجمهورية .

ولقد مرت مصر بالتجربتين : التجربة البرلمانية فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، والتجربة الرئاسية فى ظل دستورى سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٥٨

ولقد عاد المشرع الدستورى منذ سنة ١٩٦٤ الى قاعدة العمل على أساس مجلس الوزراء ، ولم يعد رئيس الجمهورية

يستقل يرسم السياسة العامة للدولة ، بل انه يضعها
« بالاشتراك مع مجلس الوزراء » ، (المادة ١٣٨) .
والوزير عضو فى الحكومة يعمل متضامنا مع باقى الوزراء ،
وكل هذا يعيد الطابع السياسى للوزير مرة أخرى . ولكن
الطابع الفنى للوزير لن يختفى ، بل ستزداد أهميته ، لأن
الاشتراكية من شأنها أن تؤدى الى الاغراق فى التخصص
بالنسبة لمختلف أعمال السلطة التنفيذية ، ومن شأن
هذا التخصص المفرق أن يؤدى الى تفضيل المتخصصين فى
الاشراف على الوزارات المستحدثة ، وهو الاتجاه الملموس فى
تشكيل الوزارات أخيرا .

والوزير من الناحية الادارية هو الرئيس الادارى الأعلى فى
وزارته (المادة ١٥٧) ولكن اختصاصاته لم يصدر بها
تشريع على سبيل الحصر . وفى ضوء التوجيه العام الوارد
فى المادة ١٥٧ من الدستور ، يمكن تحديد أهم اختصاصات
الوزير - وفقا لطبيعة منصبه - فيما يلى :

١ - يمثل الوزير الدولة باعتبارها شخصا معنويا فى كل
ما يتعلق بأعمال وزارته ، كإبرام العقود والتقاضى ، وغير
ذلك من التصرفات القانونية الخاصة بوزارته .

٢ - إصدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته فى الحالات
التي لا يتطلب فيها المشرع قانونا أو قرارا جمهوريا .

٣ - ممارسة كافة الاختصاصات التي يستمدّها من صفته كرئيس إداري يتمتع بالسلطة الرئاسية . وبهذا المعنى له الحق في تعيين ونقل وترقية وتأديب وعزل العاملين في الحدود التي تبينها القوانين . كما له الحق في توزيع العاملين بوزارته على المصالح والإدارات التي تتكون منها الوزارة التي يتولى شئونها ، كما أنه هو الذي يحدد اختصاص كل منهم . وله في هذا السبيل أن يوجه مرسوميه عن طريق إصدار منشورات وكتب دورية وتعليمات يلتزم بها التابعون لوزارته .

وغنى عن البيان أن للوزير الحق في أن يعقب على كافة القرارات الصادرة من مرسوميه .

٤ - أعداد مشروع ميزانية الوزارة ، ومشروعات القوانين الجمهورية المتعلقة بوزارته .

٥ - إصدار اللوائح في الحدود التي يسمح بها الدستور . وبالرجوع إلى دستور سنة ١٩٧١ نجد أنه ليس للوزير إلا أن يصدر اللوائح التنفيذية ، أما بتفويض من رئيس الجمهورية أو بناء على نص في القانون (المادة ١٤٤ من الدستور) .

معاونو الوزير :

يعاون الوزير فى أداء وظائفه المتعددة ، سياسية كانت أو ادارية ، موظفو وزارته على اختلاف درجاتهم ، فى نطاق الحدود التى ترسمها قواعد الاختصاص فى داخل كل وزارة . ولا يتسع المقام فى هذا البحث المبسط للحديث عن مختلف أنواع العاملين المدنيين فى الوزارة ، ومن ثم فاننا نقتصر على كبارهم وهم :

وكيل الوزارة :

ولقد تطور وضعه فى ظل النظم الدستورية التى تقلبت على مصر . فالمعروف أن وكيل الوزارة فى النظام البرلماني يمثل عنصر الفن والاستقرار . أما فى ظل النظام الرئاسي، فان الوزير أصبح يغلب عليه طابع التخصص كما ذكرنا من قبل . ومن ثم أصبح وكيل الوزارة مجرد مساعد كبير للوزير . وقد ترتب على ذلك أن زاد عدد وكلاء الوزارات الى حد كبير ، لمجرد افساح المجال أمام كبار الموظفين للترقية . ولهذا اضطر المشرع للتدخل أخيرا لمواجهة هذا الموقف ، عن طريق اصدار القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ (فى ١٩٨٢/٨/٥) لمواجهة النقد الذى أشرنا اليه .

وبمقتضى هذا القانون ، أصبح التنظيم كالآتى :

أولا - تنشأ بكل وزارة وظيفة واحدة لوكيل الوزارة ، لا تقايلها درجة مالية ، بل يستحق شاعلها « بدل التمثيل الذى يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية » (مادة ١ من القانون) ولتحقيق المرونة فى شغل المنصب ، نص المشرع على أن « يختار الوزير وكيل الوزارة بطريقه الندب للمدة التى يحددها من بين شاعلى وظائف الدرجة الممتازة » ومعنى ذلك أن يصبح شغل هذا المنصب من اطلاقات الوزير : يبقى شاعل المنصب أو يعيده الى وظيفته الأصلية بمطلق حريته . وليس هذا هو الشأن فى منصب الوكيل الدائم فى الدول الآخنة بنظام الديمقراطية النيابية ذات الطابع البرلمانى ، لأن للوكيل الدائم يمثل عنصر الثبات والاستقرار ، فى حين أن مركز « الوكيل الواحد » الجديد متروك لمحض ترخص الوزير كما رأينا .

ثانيا - أما درجتا « وكيل أول » و « وكيل الوزارة » القائمتان عند صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ ، فقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ ، على أن يستبدل بهما درجتان جديدتان بتسمية جديدة هى « الممتازة » و « العالية » على التوالى ، بحسب تقييم حجم العمل . ومن ثم فإن شغل الدرجة الممتازة ، هو السبيل لشغل درجة وكيل الوزارة التى أشرنا إليها فيما سلف .

ونجاح هذا النظام المستحدث رهين بتحديد الاختصاصات بصورة علمية قاطعة ، وتحديد العلاقة بين درجات وكيل الوزارة ، والممتازة ، والعالية ، وربط التسمية بحجم العمل الحقيقي ، وألا تتسرب الى الدرجات الجديدة ، الاعتبار التي أدت الى إلغاء درجتى وكيل أول ووكيل الوزارة .

وكيل الوزارة البرلمانى :

نشأ هذا التقليد فى المملكة المتحدة (انجلترا) منذ وقت طويل . فقد جرى العمل على أن يعين فى بعض الوزارات وكيل برلمانى يعاون الوزير فى اختصاصاته السياسية ، وسار العرف على أن يعين الوزير وكيله البرلمانى بعد موافقة مجلس الوزراء دون تدخل من التاج ، وبالتالي تحدد وضع الوكيل البرلمانى بأنه رجل سياسة ، يعين من بين أعضاء الحزب الحاكم ، وينوب عن الوزير فى اختصاصاته المتعلقة بالبرلمان ، ويسقط بسقوط الوزير الذى اختاره . والعادة أن يختار الوزير الوكيل البرلمانى من بين أعضاء المجلس الذى لا يكون الوزير عضوا فيه ، لأن التقليد البرلمانى يجرى على حرمان الوزراء من دخول المجلس الذى لا يكون عضوا فيه ، وبالتالي فقد اضطر الوزراء الى اختيار وكلاء برلمانيين من بين أعضاء المجلس والذى لا يكونون أعضاء فيه .

وقد نشأ نظام وكيل الوزارة البرلماني في فرنسا
أيضا . غير أن العمل هناك جعل نظامه يختلف عن النظام
الانجليزي من حيث أنه يمارس بعض الاختصاصات الادارية
بتفويض من الوزير .

أما في مصر ، فلم ينص دستور سنة ١٩٢٣ على منصب
وكيل الوزارة البرلماني . ويرجع أول عهد مصر بهذا
المنصب الى المرسوم الصادر في ١٧ يونية سنة ١٩٣٦
الذي اقتبس نظام وكيل الوزارة البرلماني عن النظام
الانجليزي ، فجعل مهمته سياسية محض . ولما صدر
دستور سنة ١٩٥٦ نص في المادة ١٥٦ منه على أنه
« يجوز تعيين أعضاء مجلس الأمة وكلاء للوزارات لشئون
مجلس الأمة ، ويبين القانون الأحكام الخاصة بهم » . وبهذا
النص يكون دستور سنة ١٩٥٦ قد قصر شغل المنصب على
أعضاء مجلس الأمة ، وبالتالي يكون قد جعل احتفاظ العضو
بمنصبه رهينا باحتفاظه بعضوية المجلس . وقد وردت
فيه الأحكام بذاتها في المادة ١٤٣ من دستور ٢٥ مارس
سنة ١٩٦٤ . ولم يرد نص مقابل في دستورنا الحالي
(دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١) ولكن غيبة النص لم
تمنع المشرع من الأخذ بنظام الوكيل البرلماني بمقتضى
القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ (بتعديل أحكام القانون
رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب) . فقد

نصت المادة الثانية من هذا القانون على جواز انشاء وظائف وكلاء وزارات لشئون مجلس الشعب ، على أن يعين فى هذا المنصب أعضاء مجلس الشعب بقرار من رئيس الجمهورية . ويتولى وكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب معاونته نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين فى كل الأمور المتعلقة بمجلس الشعب ، وبصفة خاصة فى الحضور نيابة عنهم أمام مجلس الشعب ولجانه ، كما يشترك معهم فى اعداد مشروعات القوانين ، وبحث المسائل المرتبطة بالمناقشات التى تدور فى المجلس ، ومتابعة تنفيذ قراراته وتوصياته . وله حق الاتصال مباشرة بوكلاء الوزارات المختصين ، وبرؤساء الهيئات العامة ، والجهات المختصة ، وذلك دون التدخل فى سير العمل الادارى أو فى العلاقات بين وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة أو الهيئات العامة وبين العاملين فى هذه الجهات . وله تبليغ ما يراه من ملاحظات الى نائب رئيس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الأحوال . ووضح مما سبق أن المشرع المصرى قد أضفى الطابع السياسى على المنصب ، وهو الوضع السليم كما ذكرنا . ولهذا نص المشرع صراحة على أن يعفى وكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب من وظيفته بقرار من رئيس الجمهورية أو بزوال عضوية مجلس الشعب أو بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية الذى أصدر قرار تعيينه أو باستقالة الوزارة ، مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة وفقا للقواعد المقررة .

ومن الملاحظ أنه لا يوجد وكلاء برلمانيون في الوزارات
الثلاث الأخيرة .

نائب الوزير :

أنشئ هذا المنصب لأول مرة بمقتضى القانون رقم ٢٢٢
لسنة ١٩٥٣ ، فقد نصت المادة الأولى منه على أنه « يجوز
تعيين نائب للوزير ينوب عنه في اختصاصاته في الوزارة
أو في بعضها » ويجوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه
نائبه في حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من
المجلس . وتعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس
الوزراء » . وقد حددت المذكرة الإيضاحية مركز نائب الوزير
بالنسبة لكل من الوزير والوكيل الدائم بقولها : « يختلف
نائب الوزير عن وكيل الوزارة الدائم في أن شأن أولهما
شأن الوزير من جهة كونهما من رجال السياسة لا من
الموظفين الإداريين ، فهو يعين بالطريقة ذاتها التي يعين بها
الوزير . كما يمثله من حيث المسئولية والاستقالة وحساب
المعاش . وعلى العموم يكون شأن نائب الوزير (من الناحية
السياسية) شأن الوزير » .

هذا ولقد ورد النص على هذا المنصب في جميع دساتير
الثورة منذ سنة ١٩٥٦ (المادة ٤٧ من دستور سنة ١٩٥٨
و ١٤ من دستور سنة ١٩٦٤ و ١٤١ من دستورنا الحالي ،

دستور سنة ١٩٧١) ومهمة نائب الوزير معاونة الوزير الذى يلحق بوزارته فى الاختصاصات التى يعهد بها اليه .
ووفقا للمادة ١٥٣ من دستورنا الدائم ، فان نائب الوزير عضو بالحكومة ، ومن ثم فانه يجوز له حضور جلسات مجلس الوزراء .

والملاحظ أنه لم يعين نواب وزراء فى الوزارة الحالية ،
والوزارة التى سبقتها .

الى جانب الوزير ونائبه ووكيل الوزارة ، وشاغلي الدرجات الممتازة والعالية ومديرى العموم يوجد عدد كبير من كبار الموظفين المتخصصين ، ثم باقى موظفى الوزارة الذين تتألف منهم مختلف مصالحها واداراتها . كما أن هناك مكتب الوزير الذى يتألف من موظفين يترك للوزير اختيارهم بحرية حتى يكونوا موضع ثقته . ولا يتسع هذا الكتيب -
لظروفه - للحديث عن مختلف هذه الفئات .

المطلب الثانى - اللامركزية الادارية

اللامركزية الادارية نوعان : لامركزية ادارية اقليمية ،
ولامركزية ادارية مرفقية (أو مصلحية) ونشير الى كل منهما باختصار .

الفرع الأول - اللامركزية الادارية الاقليمية

ويطلق على هذا النوع من اللامركزية « الادارة المحلية » وقد ورد النص عليها - وتحت هذه التسمية - فى المواد ١٦١ و ١٦٢ و ١٦٣ من دستور سنة ١٩٧١ . وبالرغم من صراحة الدستور فى خصوص تسمية النظام ، وان هذه التسمية كانت محل نقاش عند اعداد مشروع الدستور ، فان المشرع قد خرج عليها ، وأطلق على النظام تسمية جديدة هى « الحكم المحلى » على ما بين التسميتين من خلاف جوهري أبرزته الأعمال التحضيرية لمشروع الدستور .

ويحكم نظام الادارة المحلية - أو ما سمي خطأ بالحكم المحلى - فى الوقت الحاضر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (المعدل) . وقد سار هذا القانون - والقانون الذى سبقه رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - على خطه غير مألوفة فى كثير من الدول ، اذ جعل الادارة المحلية موزعة بين نوعين من المجالس:

أولاً - المجالس التسمية المحلية المنتخبة :

وقد جعلها المشرع خمسة مستويات : المحافظات ، والمراكز ، والمدن ، والأحياء ، والقرى . وتشكل هذه المجالس جميعها بالانتخاب .

والانتخابات المحلية تقوم على الأسس التالية :

١ - الانتخاب بالقائمة ، على أساس الأغلبية المطلقة : بمعنى أن القائمة التي تحصل على أغلبية الأصوات تفوز بجميع المقاعد . وقد ترتب على ذلك فوز حزب الأغلبية بجميع مقاعد المجالس الشعبية المحلية ، مع أن الميزة الأساسية للانتخاب بالقائمة أنه يسمح للتيارات الهامة بأن تحصل على فرصة معقولة للتمثيل في المجالس النيابية . ولهذا فإن نظام القائمة في انتخابات مجلس الشعب ، كان يسمح بتمثيل الأقليات بنسبة ما حصلت عليه من أصوات ، بشرط أن تحصل على ٨٪ من مجموع الأصوات على مستوى القطر . وهكذا تنوع نظام القائمة في مصر : فبالنسبة لمجلس الشعب ، أخذ المشرع بنظام القائمة الحزبية على أساس التمثيل النسبي . أما بالنسبة إلى المجالس الشعبية المحلية ، فإن القائمة تقوم على أساس الأغلبية المطلقة . ولكن المشرع قد جمع بين الانتخاب بالقائمة الحزبية وبين الانتخاب الفردي بمقتضى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ (١) .

(١) تنص المادة ٦٦ من القانون المشار إليه - وهي مادة مستحدثة - على ما يلي :

« تشكل في كل قرية مجلس شعبي محلي من عشرين عضواً على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي ، » .

٢ - الانتخاب على أساس القوائم الحزبية : بمعنى أن الأحزاب القائمة هي المسموح لها وحدها بالتقدم بقوائم للانتخابات المحلية . وقد طبق ذات المبدأ بالنسبة لانتخابات مجلسي الشعب والشورى وهكذا حرم المستقلون عن الأحزاب من أن يتقدموا بقائمة لهم في جميع هذه الانتخابات . ولقد كان رأينا باستمرار أن هذا الوضع يخالف الدستور ، لأن المشرع لا يملك دستوريا أن يحرم طائفة غير المنتمين الى الأحزاب من ممارسة حقوقهم في الترشيح للمناصب النيابية . ولقد استجاب المشرع لهذا النقد بالانتقال الى الفردية بالنسبة الى مجلس الشورى ومجلس الشعب . وبقي الحال على ما هو عليه بالنسبة للانتخابات المحلية .

٣ - حافظ المشرع على مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ على الأقل بالنسبة لمقاعد المجالس الشعبية المحلية بمستوياتها الخمسة ، وهي ذات القاعدة التي اتبناها المشرع أيضا بالنسبة لأعضاء مجلسي الشعب والشورى . ونعتقد أنه آن الأوان للنظر في هذا المبدأ الذي استحدثه ميثاق العمل الوطني لأول مرة كأساس لتحالف قوى الشعب العاملة التي حلت محل تعدد الأحزاب الذي حرمه الميثاق . أما الآن - وفي ظل تعدد الأحزاب - فلا محل في رأينا ،

للابقاء على هذا الشرط • ولكن هذا يتطلب تعديل الدستور
القائم •

٤ - وأخيرا فقد أوجب المشرع تمثيل المرأة الزاما في جميع
المجالس الشعبية المحلية بطريقة تختلف من مستوى الى
آخر من مستويات المجالس الشعبية المحلية الخمسة •
ولما كان المشرع قد أقر بأن هذا الوضع لا يساير مبدأ
المساواة بين المواطنين ذكورا واناثا ، والذي ورد في الدستور
صراحة ، فقد ألغى المقاعد التي كانت مخصصة للمرأة في
مجلس الشعب على النحو السابق توضيحه • كما أنه عدل
القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وألغى المقاعد المخصصة للنساء على
أن يترك أمر تمثيل النساء للأحزاب لترشح منهن من تشاء ،
وبالقدر الذي تتطلبه الظروف •

ثانيا - المجالس التنفيذية : وتشكل من الرؤساء التنفيذيين
بالنسبة الى كل مستوى من المستويات الخمسة ، على النحو
الذي أوضحته اللائحة التنفيذية للقانون •

والخطة التي سار عليها المشرع منذ صدور القانون
رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - الذي ابتدع هذا النظام لأول مرة -
أنه صاغ العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ، وبين
المجالس التنفيذية على غرار العلاقة بين الحكومة ومجلس الشعب

وهو وضع يجافى تماما فكرة المجالس المحلية فى الدول التى تأخذ بهذا النظام شرقا وغربا . فالمجالس المحلية - كما ذكرنا - ليست برلمانات ، وانما هى أجهزة تنفيذية ، وتمارس اختصاصا تنفيذيا ، يؤول الى السلطة التنفيذية المركزية فى حالة عدم وجود تلك المجالس المنتخبة . ولهذا فان القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (بنظام الادارة المحلية) كان منطقيا ، ومسايرا للمفاهيم العالمية المستقرة ، حيثما كان ينص على أن المجالس المحلية « تنشئ وتدير » المرافق المحلية . أما فى ظل القانونين المشار اليهما ، فان المجالس التنفيذية - المشكلة من كبار العاملين المحليين - هى التى تعد مشروعات القرارات ، وينحصر دور المجالس الشعبية المحلية أساسا فى الموافقة أو رفض ما تعده المجالس التنفيذية .

وفى مقابل حرمان المجالس المحلية من اختصاصها الأصيل ، والمتمثل فى « انشاء وإدارة المرافق المحلية » خولها المشرع حقوقا مقابلة لحقوق مجلس الشعب فى مواجهة الحكومة : وعلى حق السؤال ، وحق طرح موضوع عام للمناقشة ، وحق اجراء التحقيق ، وأخيرا حق الاستجواب !!

ولقد لاحظ معظم الفقهاء أن حق الاستجواب لا ينسجم مع طبيعة نظام الادارة المحلية ، لأن أجهزة التنفيذ فى هذه المجالس ، تتكون من موظفين ، يخضعون للنظام الوظيفى المقرر بالنسبة اليهم . والاستجواب فى النظام البرلمانى ، قد يؤدي

الى أن يفقد الوزير منصبه . فى حين أن المسلم به ، أن الموظف لا يفقد منصبه بمجرد سحب الثقة منه بقرار من مجلس شعبى محلى . ولهذا فان المشرع بعد أن أدخل هذا النظام لأول مرة بمقتضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، عاد فألغى نظام الاستجواب وسحب الثقة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . ولكنه لم يلبث طويلا حتى عدل القانون المشار اليه ، وأعاد نظام سحب الثقة كما كان مقررا فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ !! وعاد للمرة الثالثة والغاء بمقتضى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ مما يكشف عدم الاستقرار التشريعى .

الفرع الثانى - اللامركزية المصلحية

كان للامركزية المصلحية فى مصر صورتان : الهيئات العامة والمؤسسات العامة . ولكن المشرع المصرى ألغى سنة ١٩٧٥ المؤسسات العامة ، فلم يبق بعد هذا التاريخ الا الهيئات العامة .

واذا كانت اللامركزية الاقليمية تقوم على أساس استقلال الوحدة المحلية (المحافظة أو المركز أو المدينة أو الحى أو القرية) بمرافقها المحلية ، فان اللامركزية المصلحية تقوم على استقلال مرفق. بذاته بكافة شئونته ، تحت اشراف ووصاية الوزارة المختصة .

والهيئة العامة عبارة عن مرفق عام ، يدار عن طريق منظمة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية . ومن أمثلة الهيئات العامة الجامعات ، والاذاعة ، والتلفزيون ، والسكك الحديدية ، والتليفونات ، وقنال السويس ... الخ .

ويعكم الهيئات العامة في مصر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، والذي تنص مادته الأولى على أنه « يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء هيئة عامة لإدارة مرفق ما ، يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية » . ويتضمن القرار الصادر بإنشاء هيئة عامة البيانات الآتية :

- ١ - اسم الهيئة .
- ٢ - الغرض الذي أنشئت من أجله .
- ٣ - بيان الأموال التي تدخل في الذمة المالية للهيئة .
- ٤ - ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله (مادة ٢) وإذا كان الأصل الذي كشفت عنه هذه المادة أن الهيئة العامة ، تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية ، فإنها تنشأ استثناء بقانون إذا ما تضمن إنشاء الهيئة العامة الجديدة ، المساس بأوضاع قانونية مستقرة لأن القاعدة المسلمة أنه لا يجوز مخالفة الأحكام المقررة بقانون إلا بقانون آخر .

وهكذا فإن الكثير من الهيئات العامة القومية كالجوامع المصرية ، وقناة السويس قد أنشئت بقانون •

وتدار الهيئة العامة - طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٢ - عن طريق جهتين هما :

- مجلس ادارة الهيئة : وهو السلطة العليا بالنسبة اليها ، فهو « السلطة العليا المهيمنة على شئونها ، وتصريف أمورها ، واقتراح السياسة التي تسير عليها • وله أن يتخذ مايراه لازما من القرارات لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله وفقا لأحكام هذا القانون ، وفى الحدود التى يبينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بانشاء الهيئة » (مادة ٧) •

- رئيس مجلس الادارة : وهو سلطة التنفيذ بالنسبة للهيئة • ولقد ورد هذا الأصل صراحة فى المادة الثانية من القانون ، والتى تقرر « يتولى رئيس مجلس ادارة الهيئة ادارتها ، وتصريف شئونها ، وفقا للأحكام التى تضمنها قرار رئيس الجمهورية الصادر بانشاء الهيئة » ، وتحت اشراف الجهة الادارية المختصة • كما أنه يمثل الهيئة فى صلاتها بالغير أو بالهيئات الأخرى وأمام القضاء (مادة ٩) •

هذا وقد أصدر المشرع حديثا القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ ، بإصدار قانون هيئات القطاع العام وشركاته (فى

٤/٨/١٩٨٣) وقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على أن « تقوم هيئات القطاع العام - في مجال نشاطها ، ومن خلال الشركات التي تشرف عليها - بالمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي ، والعمل على تحقيق أهداف خطة التنمية طبقا للسياسة العامة للدولة وخططها » .

ويتولى الوزير المختص - عن طريق هيئة القطاع العام - المتابعة لتنفيذ السياسة العامة للدولة في مجالات نشاط هذه الهيئات ومتابعة تنفيذ خطة الدولة في هذه المجالات » . وهيئات القطاع العام المشار إليها في هذا القانون ، ليست في حقيقة الأمر ، الا عودة بطريق غير مباشر الى نظام المؤسسات العامة التي ألغاهها المشرع - كما ذكرنا - سنة ١٩٧٥ . ولا تتسع ظروف هذا البحث المبسط لاستعراض أحكام القانون الجديد .

الفصل الثالث : السلطة القضائية

١ - ومعى السلطة المختصة بتفسير القانون وتطبيقه على المنازعات التي تعرض عليها . فاذا كانت السلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ القانون ، وكان القضاء بعمله أيضا ينفذ القانون ، فثمة فارق بين الاثنين :

فالسلطة التنفيذية تنفذ القانون من تلقاء نفسها .

أما القضاء فإنه لا يعمل الا اذا طرحت عليه منازعة بين
خصوم *

وعمل السلطة التنفيذية ضرورى - كقاعدة عامة - لوضع
القانون موضع التنفيذ ، بمعنى أن القانون فى معظم الحالات
لا يمكن تنفيذه الا بعد أن تضع السلطة التنفيذية شروط
التنفيذ التفصيلية عن طريق اصدار اللوائح التنفيذية على
ما سبق توضيحه *

أما القاضى فإنه لا يضيف الى القانون شيئا ، ولكنه يطبقه
على النزاع المطروح عليه * على أن دور القاضى يبرز اذا كان
التشريع ناقصا أو غامضا ، ذلك أن القاضى ملزم بأن يحكم
فى جميع الحالات ، وهو لا يستطيع أن يمتنع عن الحكم بحجة
عدم وجود نص ، والا ارتكب جريمة انكار العدالة * ومن ثم
فانه يتعين على القاضى فى هذه الحالات أن يلجأ الى تفسير
القانون ، وتحت ستار هذا التفسير ، فإنه قد يضيف اليه
جديدا * وتتجلى هذه الظاهرة بوضوح فى مجال القضاء الادارى
بالذات ، نظرا لعدم وجود تقنيات كاملة يطبقها ، كما هو
الشان بالنسبة لمجموعة القانون المدنى ، والتجارى ،
والمرافعات ، وقانون العقوبات ٠٠٠ الخ * ولهذا يوصف
القضاء الادارى عادة بأنه قضاء انشائى *

٢ - وقد قام خلاف حiril اعتبار القضاء سلطة مستقلة :

فذهب رأى الى اعتبار القضاء جزءا من السلطة التنفيذية ،
بحجة أن المنازعات القضائية ليست الا عقبات تقوم فى سبيل
تنفيذ القانون • فعمل السلطة القضائية هو من جنس عمل
السلطة التنفيذية •

ولكن أغلبية الآراء تذهب الى اعتبار السلطة القضائية سلطة
ثالثة مستقلة ، وعلى قدم المساواة مع السلطتين التشريعية
والتنفيذية •

وهذا هو الرأى السائد فى الدساتير العربية • وعليه
نصت صراحة المادة ١٦٥ من دستور جمهورية مصر العربية
حيث تقول : « السلطة القضائية مستقلة ، وتولاها المحاكم
على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، وتصدر أحكامها وفق القانون »

٣ - والملاحظ من ناحية أخرى أنه بالرغم من اعتبار
السلطة القضائية سلطة دستورية مستقلة على النحو السابق ،
فإن الدساتير عادة لا تتضمن بخصوصها الا المبادئ العامة
المتصلة بوظيفتها ، وباستقلال أعضائها ، وبأنواع القضاء ، ثم
تحيل فيما وراء ذلك الى قانون خاص ، يصدر بتنظيم وتحديد
تلك المبادئ • بل ان الدستور اللبنانى قد اكتفى بمادة
وحيدة فى هذا الخصوص نصها كما يلى : « السلطة القضائية

تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ، وتحفظ بموجبه للقضاء وللمتقاضين الضمانات اللازمة . أما شروط الضمانات القضائية وحدودها فيعينها القانون . القضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم . وتصدر القرارات والأحكام من قبل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني » .

ولكن دساتير مصر المتعددة لم تصل الى هذا الحد من الاختصار وأوردت بعض التفاصيل في أكثر من مادة كما سنرى بعد قليل .

٤ - هذا وقد وردت النصوص المنظمة للسلطة القضائية في الفصول الرابع والخامس والسادس من الباب الخامس من الدستور ، والذي يحمل عنوان « نظام الحكم » .

وبالرجوع الى هذه الفصول نجد أنها قد تضمنت المواد الآتية :

الفصل الرابع : (المواد من ١٦٥ الى ١٧٣) بعنوان السلطة القضائية .

- المادة ١٦٥ : استقلال السلطة القضائية في مجموعها .

- المادة ١٦٦ : استقلال القضاء .

– المادة ١٦٧ : وتحدد الهيئات القضائية واختصاصاتها وطريقة تشكيلها ، وتبين شروط واجراءات تعيين أعضائها ونقلهم .

– المادة ١٦٨ : ضمانه عدم القابلية للعزل والاجراءات التأديبية .

– المادة ١٦٩ : مبدأ علنية الجلسات .

– المادة ١٧٠ : مبدأ مساعمة الشعب فى العدالة على الوجه الذى يحدده القانون .

– المادة ١٧٢ : مجلس الدولة واختصاصاته .

– المادة ١٧٣ : المجلس الأعلى لشنون الهيئات القضائية .

الفصل الخامس : (المواد من ١٧٤ الى ١٧٨) بعنوان المحكمة الدستورية العليا :

– المادة ١٧٤ : المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية مقرها القاهرة .

– المادة ١٧٥ : حددت اختصاصات المحكمة .

– المادة ١٧٦ : بينت تشكيل المحكمة .

– المادة ١٧٨ : نشر أحكام المحكمة فى الجريدة الرسمية.

الفصل السادس : مادة وحيدة هى المادة ١٧٩ وقد خصصت لنظام المدعى العام الاشتراكى الذى استحدثه دستور سنة ١٩٧١

من هذا العرض يتأكد المعنى الذى أشرنا اليه من أن الدستور المصرى قد اكتفى بترديد المبادئ الأساسية المنظمة لمختلف جهات القضاء ، وأحال فى التفاصيل الى القوانين التى تصدر بهذا الشأن . ونكتفى فيما يلى بالإشارة الى المبادئ الكبرى التى وردت بتلك القوانين :

الفرع الأول – قانون السلطة القضائية

وهو القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ (المعدل) .

وقد نصت المادة الأولى منه على أنواع المحاكم وقسمتها الى أربعة أنواع هى : محكمة النقض ، ومحاكم الاستئناف ، والمحاكم الابتدائية ، والمحاكم الجزئية . وحددت المواد التالية تشكيل كل نوع من المحاكم واختصاصاتها .

وأوضحت المادة ١٥ من القانون أن المحاكم هى صاحبة الولاية العامة فى جميع المنازعات التى لا يختص بها مجلس الدولة .

كما نظم القانون المشار اليه النيابة العامة وحدد اختصاصاتها (المواد من ٢١ الى ٢٧) وفصل شروط تعيين القضاة وترقيتهم وأقدميتهم (المواد من ٢٨ الى ٥١) ونقل القضاة ونديهم واعارتهم (المواد من ٥٢ الى ٦٦) وضمانة عدم القابلية للعزل (مادة ٦٧) ومرتببات القضاة ومعاشاتهم (المواد من ٦٨ الى ٧٠) وواجبات القضاة (المواد من ٧١ الى ٧٧) والتظلمات والظعن فى القرارات الخاصة بشئون القضاة (المواد من ٧٩ الى ٨٥) ومساءلة القضاة تأديبيا (المواد من ٩٣ الى ١١٥) .

كما أفرد القانون الباب الثالث منه للنيابة العامة (المواد من ١١٦ الى ١٢٤)

والباب الرابع لأعوان القضاة (المواد من ١٣١ الى ١٣٤) .

والباب الخامس والآخر للعاملين بالمحاكم (المواد من ١٣٥ الى ١٧١) .

الفرع الثانى - قانون مجلس الدولة

أخذت مصر حتى سنة ١٩٤٦ فى تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الادارة بالنظام الأوربى العام ، أى بالقضاء الموحد استثناء من المسلك العام الذى درجت عليه من الاقتباس

من النظم الفرنسية التي تأثرت بها مصر في تاريخها القضائي الحديث . وبذلت محاولات للأخذ بنظام القضاء الإداري منذ سنة ١٩٣٩ ولكنها لم تنجح . ولم يتحقق هذا الحلم الا في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، بالرغم من المعارضة الشديدة من قبل الحكومات المصرية في هذا التاريخ ، التي كانت تنفر من الرقابة القضائية على أعمالها .

وهكذا صدر أول قانون منظم للقضاء الإداري في مصر ، وهو القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ . وقد سلك المشرع المصرى سبيل التدرج فى الأخذ بهذا النظام المستحدث ، ومن ثم أقر مبدأ اختصاص القضاء الإداري بتحديد القانون ، وحصر هذا الاختصاص فى أضيق نطاق .

وبعد أن بدأت الحكومة تألف رقابة مجلس الدولة ، الذى المشرع القانون الأول ، وأحل محله القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، الذى وسع من اختصاص القضاء الإداري .

ولما قامت ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ استبدلت بالقانون المشار اليه القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذى وسع من اختصاص القضاء الإداري الى حد كبير .

ولما جاءت الوحدة المصرية السورية سنة ١٩٥٨ ، ولم يكن بالاقليم السورى نظام للقضاء الإداري ، فقد ألغى القانون

رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وحل محله القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ليعمل به في اقليمى الجمهورية العربية المتحدة ، وهو القانون الذى ما يزال مطبقا فى سوريا حتى الآن رغم الانفصال .

هذا ولقد استجاب المشرع الدستورى المصرى ، للرغبة العامة التى تطلبت النص على القضاء الادارى فى صلب الدستور ، حتى يقطع الطريق على المحاولات المشبوهة ، التى أرادت - لسبب أو لآخر - إلغاء القضاء الادارى أو الانتقاص من اختصاصه ومن ثم فقد نصت المادة ١٧٣ من الدستور على أن « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل فى المنازعات الادارية وفى الدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى » . وبهذا النص الدستورى الحاسم تقرر مبدأ قيام مجلس الدولة ، بحيث لا يمكن المساس به الا بتعديل الدستور ، كما تقرر - ولأول مرة - جعل اختصاص القضاء الادارى اختصاصا عاما شاملا لجميع المنازعات الادارية ، بعكس الوضع الذى تقرر فى القوانين الأربعة الأولى ، والتى كانت تجعل اختصاص القضاء الادارى محمدا على سبيل الحصر . ومن ثم فان القضاء الادارى المصرى يختص الآن بجميع المنازعات الادارية التى لم يعهد المشرع لجهة أخرى بالفصل فيها .

وفى ظل هذا المبدأ الدستوري ، صدر قانون مجلس الدولة
الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (المعدل) والذى اكمل صرح
القضاء الادارى فى مصر • ووفقا لهذا القانون يتكون مجلس
الدولة من ثلاثة أقسام :

(أ) القسم القضائى •

(ب) قسم الفتوى •

(ج) قسم التشريع •

وفيما يلى نعرض بالاختصار المناسب لتشكيل واختصاص
كل قسم من هذه الأقسام الثلاثة •

١ - القسم القضائى

ويختص هذا القسم - بتشكيلاته المختلفة - بالفصل فى
المنازعات الادارية ، ويتكون القسم القضائى من : المحكمة
الادارية العليا ، ومحكمة القضاء الادارى ، والمحاكم الادارية،
والمحاكم التأديبية ، وهيئة المفوضين (مادة ٣) •

ومهمة هيئة المفوضين تنحصر فى اعداد القضايا قبل عرضها
على المحكمة ، والطعن فى الأحكام ، بجوار بعض المهام الأخرى •

أما المحكمة الادارية العليا ، فمهمتها التعقيب على الأحكام
الصادرة من المحاكم الادارية الأخرى • والمحاكم التأديبية

يقصر اختصاصها على تأديب العاملين الخاضعين للكادر العام
ومن ينص المشرع على اختصاص المحاكم التأديبية بتأديبهم .

أما محكمة القضاء الإداري ، فيشمل اختصاصها جميع
المنازعات الإدارية التي لا تختص بها المحاكم الإدارية السابقة،
فهى المحكمة الإدارية ذات الاختصاص العام . وهى تمارس
نوعين من الاختصاصات : فهى أولا جهة استئناف بالنسبة
للأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية . وهى محكمة أول
درجة بالنسبة لجميع الطعون التى تختص بها المحاكم الإدارية .
وأحكامها فى الحالتين يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا .

٢ - قسم الفتوى

١ - وقد كان هذا القسم قسما مستقلا فى ظل قانونى
مجلس الدولة الصادرين سنة ١٩٤٦ وسنة ١٩٤٩ . ثم رأى
المشرع ادماجهما فى قسم واحد فى ظل القانون رقم ١٦٥
لسنة ١٩٥٥ لأن الفتوى - كما قالت المذكرة الايضاحية
للقانون المشار اليه - هى تطبيق للقوانين واللوائح القائمة ،
فمن يمارسونها أقدر الناس على تعصرف عيوب التشريعات
القائمة وأوجه اصلاحها ، ولأن يكون التشريع الجديد كاملا
الا اذا اجتمعت خبرة الرأى الى فن الصياغة ، كما أن من يتولون
اعداد التشريع وصياغته ، يكونون أعرف الناس بقصد الشارع
عند تطبيق التشريع الجديد وتفسيره لدى الافتاء . هذا

الى أن النظام الحالى لقسم التشريع يجعل عمل المشتغلين فيه مملا فى طبيعته ، محدودا فى مجاله ، مما يتنافى مع تكوينهم تكويننا فنيا شاملا ، وبالرغم من وجاهة هذه الاعتبارات التى لا نشك فى سلامتها ، فإن المشرع عاد مرة أخرى الى الأسلوب القديم ، وفتت القسم الى قسمين هما قسما الفتوى ، وقسم التشريع .

٢ - ويتكون قسم الفتوى - وفقا للمادة ٥٨ من القانون - من ادارات مختصة لرياسة الجمهورية ، ورياسة مجلس الوزراء ، والوزارات ، والهيئات العامة . ويرأس كل ادارة منها مستشار أو مستشار مساعد . ويعين عدد الادارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس . فالوحدة بالقسم الاستشارى هى الادارة .

٣ - ونصت المادة ٦٠ من القانون ، على أن يجتمع رؤساء الادارات ذات الاختصاصات المتجانسة ، بهيئة لجان ، يرأسها نائب رئيس المجلس المختص ، بقصد تنسيق العمل . وتبين كيفية تشكيلها وتحديد دوائر اختصاصها فى اللائحة الداخلية . ووفقا للمادة ٢٢ من اللائحة ، هناك ثلاث لجان من هذا القبيل . كما يجوز - بقرار من الجمعية العمومية للمجلس - انشاء لجنة أو أكثر تتخصص فى نوع معين من المسائل يمتد اختصاصها الى جميع ادارات الفتوى ، ويتضمن قرار الجمعية كيفية تشكيلها .

٤ - وإذا كان الأصل هو حرية الإدارة في استئطاع رأى مجلس الدولة ، فإن المشرع قد ألزم الإدارة بتعرف رأى مجلس الدولة مقدما فى بعض الأمور الهامة ، مع احتفاظها بحرية التصرف ازاء رأى المجلس بعد الاحاطة به . وبهذا يكون الاستشارة سُرطا شكليا يترتب على مخالفته بطلان التصرف الإدارى . وقد عدت هذه المسائل الفقرة الثالثة من المادة ٥٨ حيث تقرر : ولا يجوز لاية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقد صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين فى مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة ، .

ولرئيس الإدارة المختصة أن يحيل الى لجنة رؤساء الإدارات المختصة ما يرى احواله اليها لأهميته من المسائل التى ترد اليه لابتداء الرأى فيها ، وذلك لتحقيق الانسجام بين أعمال ادارات الرأى المختلفة . ولهذا السبب أيضا ، ألزم المشرع رئيس الادارة بأن يحيل الى اللجنة التى هو عضو فيها المسائل الآتية :

(أ) كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة .

(ب) عقود التوريد والأشغال العامة ، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها اذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه .

(ج) الترخيص فى تأسيس الشركات التى ينص القانون على أن يكون انشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .

(د) المسائل التى يرى فيها أحد المستشارين رأيا يخالف فتوى صدرت من إحدى ادارات قسم الفتوى أو لجانه .

(هـ) ابداء الرأى فى النصوص والأنظمة من النواحي المالية .

ويجوز لرئيس المجلس أن يعهد الى ادارات الفتوى التى يكون مقرها خارج القاهرة بمباشرة اختصاص اللجنة .
(مادة ٦١) .

ـ الجمعية العمومية تسمى الفتوى والتشريع :

وهى قمة جهات الفتوى فى مجلس الدولة ، ولهذا فقد خصها المشرع بأبداء الرأى فى المسائل الهامة ، والتى نصت عليها المادة ٦٦ من القانون على النحو التالى :

(أ) المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء ، أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

(ب) المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

(ج) المسائل التي ترى إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها .

(د) المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة ، أو بين المؤسسات العامة ، أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض ، ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات ملزما للجانبين .

وواضح من العرض السابق أن الالتجاء الى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، بالنسبة للأمور التي حددتها المادة ٦٦ هو أمر اختياري وغير ملزم للإدارة ، إلا ما

ورد النص عليه في الفقرة د ، وهو أمر استحدثه المشرع لأول مرة بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ الذى عدل قانون مجلس الدولة الرابع رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . وهو اختصاص ذو طابع قضائى بالرغم من ذكره بين الاختصاصات الاستشارية ، لأن الرأى فيه ملزم لجهات الادارة المنصوص عليها فى المادة ، فى حين أن الرأى الاستشارى لمجلس الدولة غير ملزم كما ذكرنا فيما سبق .

ويجوز لمن طلب ابداء الرأى فى المسائل المنصوص عليها فى الفقرة (أ) أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر فيها ، كما يجوز له أن يندب من يراه من أهل الخبرة كمستشارين غير عاديين ، ويكون لهم - وان تعددوا - صوت واحد فى المداولات (مادة ٦٦) وهذا من شأنه أن يتيح للإدارة العاملة أن توضح للجمعية العمومية جميع الظروف والملايسات المحيطة بالموضوع المطلوب أخذ الرأى فيه ، حتى تبدى الجمعية رأياها عن بصيرة واحاطة تامة بالموضوع .

٣ - قسم التشريع

١ - ويشكل هذا القسم - وفقا للمادة ٦٢ - من أحد نواب رئيس المجلس رئيسا ، ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ، ويلحق به نواب ومندوبون . وعند

انعقاد القسم يتولى رياسته نائب رئيس المجلس ، وفى حالة غيابه أفندم مستشارى القسم • وعلى رئيس القسم أن يدعو رئيس ادارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته للاشتراك فى مداولاته ، ويكون له صوت محدود فيها • وتنحصر مهمة هذا القسم فى صياغة التشريعات ذات المصدر الحكومى ، ويجوز للإدارة أن تعهد اليه بجوار الصياغة بمهمة الاعداد •

٢ - ويقصد بالصياغة وضع مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التى تحال الى مجلس الدولة فى الصيغة القانونية التى تجعلها مؤدية للغرض المقصود منها دون التعرض لموضوعها أو الحكم على ملامتها وذلك على النحو التالى :

أولا - يتولى قسم التشريع - بتشكيله السابق - مهام الصياغة بالنسبة الى الأمور الواردة فى المادة ٦٣ والتى تقول : « على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أى قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذى صفة تشريعية أو لائحية أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته » •

وقد أضافت المادة المشار اليها زيادة على مهمة الصياغة لأنه يجوز لجهات الادارة المشار اليها أن تعهد الى القسم « بأعداد هذه التشريعات » فالمرشح قد فرق فى الحكم بين

« الصياغة » وقد جعلها الزامية بالنسبة الى الجهات المشار اليها . أما مهمة « الاعداد » فهي اختيارية بالنسبة الى الادارة . لأن الاعداد لا يقف عن حد الصياغة اللفظية ، بل يتعدى ذلك الى المضمون . والقضاء الادارى مستقر على أن مخالفة الادارة للالزام المتعلق بالصياغة ، يؤدي الى بطلان القرارات الادارية التى لا يتولى القسم صياغتها . أما مشروعات القوانين فانها لا تبطل اذا لم يتولى المجلس صياغتها ، مادامت قد استكملت الشكل المقرر فى الدستور .

ثانيا - بالنسبة الى حالات الاستعجال : ناطت المادة ٦٤ مهمة الصياغة والاعداد بلجنة تشكّل من « رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشارى القسم يندبه رئيس القسم ورئيس ادارة الفتوى المختصة » .

٣ - الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع :

وتختص « بمراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصبغة التشريعية واللوائح التى يرى قسم التشريع احوالها اليها لأهميتها » (مادة ٦٦) فالجمعية العمومية لا تتولى هذه المهمة الا بطلب من قسم التشريع .

الفرع الثالث - قانون المحكمة الدستورية العليا

رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩

١ - نقض القواعد المسلمة في القانون الدستوري بتدرج القواعد القانونية المطبقة في المجتمع ، بحيث يتعين أن تحترم كل قاعدة ما يعلوها من قواعد : فنجد في قمة الصرح القانوني الدستور الذي يتعين أن تصدر في نطاقه جميع القواعد القانونية في الدولة . وبلى القواعد الدستورية المقررة في التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية وتجيء بعدها اللوائح ، وهي القواعد التي تصدرها السلطة التنفيذية . وفي قاعدة التدرج تجيء القرارات الفردية .

وإذا كان القضاء الإداري يكفل مطابقة القرارات الإدارية - تنظيمية أو فردية - لكل من القانون والدستور ، فإن مطابقة التشريع للدستور قد أثار جدلا في كثير من الدول ، محوره هو هل تعتبر مخالفة القانون للدستور أمرا سياسيا أو موضوعا قانونيا ؟ !

أما في الدول ذات الدساتير المرنة مثل المملكة المتحدة ، فلا وجود لهذه المشكلة ، لأن القانون إذا خالف الدستور ، فإنه يعتبر قد عدله . وأما في الدول ذات الدساتير الجامدة ، والتي لا يجوز فيها للقانون العادي أن يخالف الدستور ، فإن

الاتجاه العالمى ، يجرى على اعتبار القانون الذى يخالف الدستور غير شرعى « غير دستورى » لا تلتزم المحاكم بتطبيقه ، كما هو الشأن بالنسبة لللائحة التى تخالف القانون أو الدستور .

٢ - وبعد تردد استقرت المحاكم القضائية فى مصر على تطبيق ذات المبدأ ، فامتنعت عن تطبيق القوانين التى ثبت لديها أنها تخالف الدستور . وأراد المشرع فى ظل الثورة أن يقن الوضع السابق ، فأقام قضاء متخصصا لرقابة دستورية القوانين واللوائح ، وذلك لأول مرة فى مصر ، بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ؛ (أى قبل صدور دستور سنة ١٩٧١) . ولما كان هذا الدستور قد نص صراحة على إنشاء المحكمة الدستورية العليا فى الفصل الخامس ، من الباب الخامس (المواد من ١٧٤ الى ١٧٨) وحدد اختصاصها فى المادة ١٧٥ والتى تقضى بأن « تتولى المحكمة الدستورية العليا - دون غيرها - الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك كله على الوجه المبين فى القانون . ويصين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الاجراءات التى تتبع أمامها » . فقد صدر - عمالا لهذا النص - القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ليحل محل القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الذى أنشأ المحكمة لأول مرة .

٣ - وقد نص القانون المشار اليه في مادته الأولى على أن
« المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها
في جمهورية مصر العربية ومقرها مدينة القاهرة » .

وتؤلف المحكمة من رئيس ، وعدد كاف من الأعضاء (مادة
٣) ولها هيئة مفوضين نظمت أحكامهم المواد من ٢١ الى ٢٤

٤ - وقد ناط المشرع بالمحكمة اختصاصات هامة ، حددها
الباب الثانى من القانون (فى المواد من ٢٥ الى ٢٧) على
النحو التالى :

أولاً - الرقابة على دستورية القوانين واللوائح :

وقد حددت المادة ٢٩ من القانون حالتين يجوز فيهما رفع
الدعوى الدستورية وهما :

١ - اذا تراءى لاحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص
القضائى أثناء نظر احدى الدعاوى عدم دستورية نص فى
قانون أو لائحة لازم للفصل فى النزاع ، أوقفت الدعوى
وأحالت الأوراق بغير رسوم الى المحكمة الدستورية العليا للفصل
فى المسألة الدستورية . فهنا تتولى المحكمة - أو الهيئة ذات
الاختصاص القضائى - من تلقاء نفسها تحريك الدعوى
الدستورية - وقد افترض المشرع أن المحكمة أو الهيئة ذات

الاختصاص القضائي لن تلجأ الى هذا الطريق الا اذا رجح
لديها شبهة عدم الدستورية .

٢ - اذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى
المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية
نص في قانون أو لائحة ، ورات المحكمة أو الهيئة أن الدفع
جدي ، أجلت نظر الدعوى ، وحددت لمن أثار الدفع ميعادا
لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة
الدستورية العليا . فاذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع
كان لم يكن .

وواضح أن المشرع في هذه الحالة الثانية يحمل مقدم الدفع
مشقة رفع الدعوى بعدم الدستورية ، كما حدد له أجلا
قصيرا لرفع الدعوى ، والا أسقطت المحكمة الدفع من حسابها ،
ومضت في نظر الدعوى .

وأحكام المحكمة نهائية وغير قابلة للطعن (مادة ٤٨)
وملزمة لجميع سلطات الدولة . وتنشر في الجريدة الرسمية
بغير مصروفات خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ
صدورها .

ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة
عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم . ومعنى ذلك

أن الأصل الذي قرره المشرع هو أن أحكام المحكمة في هذا المجال كاشفة وليست منشئة ، ومن ثم فلا يترتب عليها أثر رجعي .

على أن المشرع قد استثنى من هذه القاعدة الحكم بعدم دستورية نص جنائي ، ففي هذه الحالة تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استنادا إلى النص الذي حكم بعدم دستورية كان لم تكن . » ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لأجراء مقتضاء ، * (المادة ٤٩) .

ثانيا - الفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي ، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ، ولم تتخل إحداها عن نظرها أو تخلت كلتاها عنها . وتشمل هذه الفقرة حالتى التنازع الإيجابى والسلبى فى أحكام الاختصاص بين جهات القضاء المستقلة .

ثالثا - الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها . وتغطي هذه الحالة التعارض الموضوعى بين الأحكام الصادرة من جهات قضائية مستقلة بعضها عن بعض .

رابعاً - الاختصاص بتفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ، والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور ، وذلك إذا أثار خلاف في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها . ولقد سبق لنا أن استعرضنا باختصار الحالات التي أجاز فيها الدستور لرئيس الجمهورية إصدار القرارات بقوانين .

وإذا كان من حق كل جهة قضائية أن تفسر النصوص التي تطبقها ، فإن ثمة حالات هامة يتعين فيها توحيد التفسير عملاً للدواعي الاستقرار . وطلب التفسير لأهميته السابقة ، قصره المشرع على جهة بعينها ، وهى وزير العدل « بناء على طلب رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو المجلس الأعلى للمهيات القضائية » ، (مادة ٣٣) .

والتفسير الذى تنتهى اليه المحكمة الدستورية العليا « ملزم لجميع سلطات الدولة وللکافة » (مادة ٤٩) ، ويجب نشره أيضاً فى الجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر شأنه فى ذلك شأن الأحكام فى الدعاوى الدستورية .

والصفة الإلزامية لتفسير المحكمة الدستورية العليا مرتبطة بالنص الذى فسرتة ، ويبقى ما بقى النص قائماً . ولكن من

حق الجهة التي أصدرت النص أن تعدله أو تستبدل به غيره ،
فيسقط تفسير المحكمة الدستورية العليا بسقوط النص المفسر .

بجوار قانون السلطة القضائية ، وقانون مجلس الدولة ،
وقانون المحكمة الدستورية العليا ، والتي شرحناها بإيجاز
فيما سبق ، توجد قوانين أخرى لها علاقة وثيقة بالسلطة
القضائية ، يجيء على رأسها قانون النيابة الإدارية والمحاکمات
التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (المعدل) وقانون تنظيم إدارة
قضايا الدولة (رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل) . ولكن ظروف
هذا البحث المبسط لا تتسع لعرض أحكامها .

الفصل الرابع - سلطة الصحافة

١ - منذ أن نادى الفقيه منتسكيو بمبدأ الفصل بين
السلطات ، والرأى الغالب أن سلطات الدولة ثلاث على النحو
السابق توضيحه . ولكن العصر الحديث قد بدأ يضيف الى
هذه السلطات التقليدية الثلاث ، سلطات جديدة ، تحت
أسماء غير مألوفة ، وقد أخذ هذا الاتجاه سبيله الى بعض
الدساتير العربية :

فمصر مثلا قد سارت ابتداء من دستور سنة ١٩٥٦ على
مبدأ التنظيم السياسي الواحد ، وقد حمل هذا التنظيم في
أول الأمر تسمية « الاتحاد القومي » ثم حمل التنظيم اسما

آخر هو « الاتحاد الاشتراكي العربي » بعد وافته الانعصال بين شطرى الجمهورية العربية المتحدة . وقد تغيرت فلسفة التنظيم الشعبى الواحد فى المرحلتين بما لا يتسع له هذا البحث لظروفه الخاصة التى اشرنا اليه فيما سبق . ولكن يعيننا أن نوضح أن القضاء الادارى المصرى استقر فى تلك الفترة ، على اعتبار كل من الاتحاد القومى والاتحاد الاشتراكي، سلطة دستورية مستقلة بجوار السلطات الدستورية الثلاث التقليدية . وقد ظل هذا الاتجاه قائما حتى عدل الدستور سنة ١٩٨٠ ، وسمح بتعدد الأحزاب فى المادة الخامسة الجديدة التى تقرر « يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك فى اطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور ، وينظم القانون الأحزاب السياسية » والنظم التى تقوم على تعدد الأحزاب ، لا تعتبر الحزب سلطة دستورية ، بل مجرد تنظيم شعبى أقرب الى الجمعيات . ولقد كان الدستور الجزائرى - قبل تعديله أخيرا - يعتبر التنظيم السياسى ، سلطة دستورية ، بل السلطة الدستورية الأولى ، ولكنه عدل أخيرا بما يسمح بتعدد الأحزاب كما ذكرنا فيما سبق .

٢ - ثم ان تعديل الدستور المصرى ، والذى وافق عليه مجلس الشعب فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٨٠ ، قد استحدث

سلطة دستورية جديدة ، لم يكن لمصر بها سابق عهد ،
وهي « سلطة الصحافة » ووضح أساس تنظيمها
واختصاصاتها في المواد من ٢٠٦ الى ٢١١ . ثم صدر
بتفصيل تلك الأحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ (بشأن
سلطة الصحافة) وذلك في ١٤ يوليو سنة ١٩٨٠ ليحل به
« بعد مضي ثلاثة أشهر من تاريخ نشره » .

ومن الناحية الفقهية المجردة ، يصعب التسليم بأن
الصحافة سلطة : فالسلطة تعني الأمر الملزم في صورة قانون
أو قرار إداري أو حكم . أما الصحافة فهي - كما يقولون -
« رأي وخبر » . وقد يكون لها من الناحية الواقعية سلطة
تأثير قوى في الرأي العام ، ولكن هذا المعنى بعيد عن مدلول
السلطة في القانون الدستوري ، كما أنه ليس مقصورا على
الصحافة وحدها ، بل تشتركها فيه وسائل الاعلام الأخرى
من إذاعة وتلفزيون ومسرح وكتب ... الخ .

٣ - وقد اشتمل القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ على
خمس أبواب ، فصلت الأحكام الكلية التي وردت في
الدستور ، وذلك على النحو التالي :

الباب الأول : في سلطة الصحافة وحقوق الصحفيين
وواجباتهم (المواد من ١ الى ١٢) .

الباب الثاني : فى إصدار الصحف وملكيته (المواد من ١٣ الى ٢١) •

الباب الثالث : فى الصحف القومية (المواد من ٢٢ الى ٣٤) •

الباب الرابع : فى المجلس الأعلى للصحافة (المواد من ٣٥ الى ٤٨) •

الباب الخامس : أحكام انتقالية (المواد من ٤٩ الى ٥٦) •

ولا تتسع ظروف هذا البحث لتناول ما تضمنته هذه المواد من تفاصيل ، ولهذا فاننا نقف عند الخطوط العريضة •

الفرع الأول - التعريف بسلطة الصحافة

وحقوق الصحفيين وواجباتهم

عرف كل من الدستور والقانون ، الصحافة بأنها « سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها بحرية فى خدمة المجتمع ، تعبيرا عن اتجاهات الرأى العام ، واسهاما فى تكوينه وتوجيهه بمختلف وسائل التعبير ، وذلك فى اطار المقومات الأساسية للمجتمع ، والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة ، واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين ، (مادة ١) •

وحددت المادة الثانية أهداف حرية الصحافة بأنها تهيئة المناخ الحر لنمو المجتمع ، بالمعرفة المستنيرة ، والاسهام فى الترشييد للحلول الأفضل فى كل ما يتعلق بمصالح الوطن والمواطنين .

وتمكيننا للصحفى من أداء رسالته ، نصت المادة الثالثة من القانون على مبدأ استقلال الصحفيين ، وأنه « لا سلطان عليهم فى أعمالهم لغير القانون » .

أما حقوق الصحفيين وواجباتهم ، فقد حددتها ايجابا وسلبا المواد من ٤ الى ١٢ من القانون بما لا يخرج عن المألوف فى هذا الخصوص : من التزام الصحفى بأمن الوطن ، والمقومات الأساسية للمجتمع ، وامتناعه عما يضعه موضع الريبة ، وعدم التعرض لاستقلال القضاء ، كما ذكرت العقوبات التى توقع على الصحفى الذى يخالف المحظورات الواردة فى القانون ، والضمانات المكفولة له عند محاكمته جنائيا .

الفرع الثانى - تنظيم إصدار الصحف وملكيته

والجديد فيها ما ورد فى المادة ١٢ من القانون والتى تؤكد : « حرية إصدار الصحف للأحزاب السياسية ، والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة مكفولة طبقا

للقانون « • وواضح من هذا النص أن إصدار الصحف مقصور على الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة ، دون الأشخاص الطبيعيين • وقد حظرت المادة ١٨ من القانون على فئات معينة من المواطنين الاشتراك في إصدار الصحف أو ملكيتها بأية صورة من الصور • وتشمل هذه الفئات :

(أ) المنوعين من مزاولة الحقوق السياسية •

(ب) المنوعين من تشكيل الأحزاب السياسية أو الاشتراك فيها •

(ج) الذين ينادون بمبادئ تنطوى على انكار الشرائع السماوية •

(د) المحكوم عليهم من محكمة القيم •

أما اجراءات إصدار الصحف فقد أوضحتها المواد من ١٤ الى ١٧ من القانون • وإذا كانت ملكية الصحف مقصورة على الأحزاب السياسية ، والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة، فإنه يشترط في الصحف التي تصدرها الأشخاص الاعتبارية الخاصة - فيما عدا الأحزاب السياسية والنقابات والاتحادات - أن يتخذ شكلا تعاونيا أو شركات مساهمة • على أن تكون جميع الأسهم في الحالتين اسمية ، ومملوكة للمصريين وحدهم ، وألا يقل رأس مال الشركة المدفوع عن

مائتين وخمسين ألف جنيه اذا كانت يومية ، ومائة ألف جنيه اذا كانت أسبوعية ، يودع بالكامل قبل اصدار الصحيفة فى أحد البنوك المصرية ٠٠٠ ولا يجوز أن تزيد ملكية الشخص وأفراد أسرته فى رأس مال الشركة عن مبلغ خمسمائة جنيه . ويقصد بالأسرة الزوج والزوجة والأولاد القصر ، (المادة ١٩) .

وأوجب المشرع أن يكون لكل صحيفة رئيس تحرير مسئول ، يشرف اشرافا فعليا على قسم معين من أقسامها . ويجب أن يكون الجميع أعضاء مقيدین بجدول المشتغلين بتقابة الصحفيين . (مادة ٢١) .

الفرع الثالث : الصحف القومية

أولى المشروع عناية خاصة للصحف القومية ، وقد حددتها المادة ٢٢ من القانون بقولها « يقصد بالصحف القومية فى تطبيق أحكام هذا القانون ، الصحف التى تصدر حاليا أو مستقبلا عن المؤسسات الصحفية التى كان يملكها الاتحاد الاشتراكي العربى أو يسهم فيها ، وكذلك وكالة أنباء الشرق الأوسط ، والشركة القومية للتوزيع ، ومجلة أكتوبر ، والصحف التى تصدرها المؤسسات الصحفية التى ينشئها مجلس الشورى . وتعتبر المؤسسات الصحفية القومية ، والصحف القومية مملوكة ملكية خاصة للدولة ، ويمارس

حقوق الملكية عليها مجلس الشورى ، * ومجلس الشورى -
كما رأينا - هو من مستحدثات التعديل الدستوري
الصادر في سنة ١٩٨٠ ، ويعتبر هذا الاختصاص من أبرز
الأسباب التي أدت الى انشاء هذا المجلس * وقد نظمت المواد
من ٢٣ الى ٢٨ العلاقة بين المؤسسة الصحفية القومية وبين
العاملين بها ، ومشاركتهم في الأرباح ، وسن التقاعد بالنسبة
الى العاملين ، وهو ستون عاما كقاعدة عامة .

الفرع الرابع : الجمعية العمومية

ومجلس الادارة والتحرير

أولا - الجمعية العمومية للمؤسسة الصحفية : وتشكل
من ٣٥ عضوا على النحو التالي :

١٥ عضوا يمثلون الصحفيين والاداريين والعمال
بالمؤسسة ، يتم انتخابهم بالاقتراع السري المباشر .

٢٠ عضوا يختارهم مجلس الشورى ممن يستوفون
الشروط على أن يكون من بينهم أربعة على الأقل من
ذات المؤسسة الصحفية . وتجري الانتخابات ، كما
يتم الاختيار ، كل أربع سنوات (المادة ٢٩) .

وتختص الجمعية العمومية باقرار الموازنة والحساب الختامى ، وتعيين واعتماد مراقبى الحسابات ، وقرار السياسة الاقتصادية والمالية للمؤسسة ، والنظر فى المشروعات الجديدة أو تصفية مشروعات قائمة ، وقرار اللوائح الخاصة بالأجور ، والنظر فيما يعرضه عليها مجلس الادارة من أمور ، واقتراح حل مجلس الادارة فى حالة اختلاله بواجباته ، على أن يصدر قرار الحل من المجلس الأعلى للصحافة (مادة ٣٠) .

ثانيا - مجلس الادارة : ويشكل هذا المجلس من خمسة عشر عضوا على النحو التالى :

- رئيس مجلس الادارة ويختاره مجلس الشورى .
- ستة من العاملين بالمؤسسة يتم انتخابهم بالاقتراع السرى المباشر ، على أن يكون منهم اثنان من الصحفيين ، واثنان من الاداريين ، واثنان من العمال ، على أن تنتخب كل فئة مثلها .
- ثمانية أعضاء يختارهم مجلس الشورى ، على أن يكون من بينهم أربعة أعضاء على الأقل من ذات المؤسسة الصحفية . وقد جرى التقليد على أن يعرض على مجلس الشورى قائمة بالاسماء الأربعة ، على أن يقبلها كما هى أو يرفضها دون تعديل .

ومدة عضوية مجلس الادارة اربع سنوات قابلة للتجديد ،
ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الادارة فى أكثر من
مؤسسة صحفية (مادة ٣١) •

ثالثا - مجلس التحرير : ويشكل من خمسة أعضاء على
الأقل ، ويرأسه رئيس التحرير الذى يختاره مجلس
الشورى • ويختار مجلس الادارة الأربعة الباقين ، ويكون من
بينهم من يلى رئيس التحرير فى مسئولية العمل الصحفى •
ومدة عضوية مجلس التحرير ثلاث سنوات قابلة للتجديد •
(مادة ٣٢) •

ويضع مجلس التحرير السياسة العامة للتحرير ، ويتابع
تنفيذها وذلك فى إطار السياسة العامة التى يضعها مجلس
ادارة المؤسسة ويكون تنفيذ تلك السياسة من اختصاص
رئيس التحرير ومعاونيه (مادة ٣٤) •

الفرع الخامس - المجلس الأعلى للصحافة

ويعتبر هذا المجلس - طبقا للمادة ٣٥ من القانون -
هيئة مستقلة ، قائمة بذاتها ، مقرها مدينة القاهرة ، وتتمتع
بالشخصية الاعتبارية ، وتقوم على شئون الصحافة بما يحقق
حريتها واستقلالها ، وقيامها بممارسة سلطاتها فى إطار

المقومات الأساسية للمجتمع ، وبما يكفل الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وبما يؤكد فعاليتها فى ضمان حق المواطنين فى المعرفة والاتصال بالخبر الصحيح .

ويرصد بتشكيل المجلس الأعلى للصحافة قرار من رئيس الجمهورية على النحو التالى :

- ١ - رئيس مجلس الشورى وتكون له الرئاسة .
- ٢ - رؤساء مجالس ادارات المؤسسات الصحفية القومية .
- ٣ - رؤساء تحرير الصحف القومية على أن تمثل كل مؤسسة فى حالة تعددهم بواحد من بينهم تخضاره ادارة المؤسسة .
- ٤ - رؤساء تحرير الصحف الحزبية التى تصدر وقفا لقانون الأحزاب . فان تعددت صحف الحزب الواحد يختار الحزب رئيس التحرير الذى يمثلها .
- ٥ - نقيب الصحفيين .
- ٦ - رئيس تحرير الهيئة العامة للاستعلامات .
- ٧ - رئيس مجلس ادارة وكالة أبناء الشرق الأوسط .
- ٨ - رئيس مجلس أمناء اتحاد الاذاعة والتلفزيون .

٩ - رئيس نقابة العاملين بالصحافة والطباعة والنشر *

١٠ - رئيس مجلس إدارة الشركة القومية للتوزيع أو أحد خبراء التوزيع الصحفي *

١١ - رئيس اتحاد الكتاب *

١٢ - عدد من الشخصيات العامة المهمة بشئون الصحافة يختارهم مجلس الشورى ، على ألا يزيد عددهم عن الأعضاء المذكورين في الفقرات السابقة *

١٣ - اثنان من المشتغلين بالقانون يختارهم مجلس الشورى *

ومدة عضوية المجلس الأعلى للصحافة أربع سنوات قابلة للتجديد (المادتان ٣٦ و ٣٧) *

اختصاصات المجلس الأعلى للصحافة :

أجملتها المادة ٤٤ من القانون على النحو التالى :

١ - إبداء الرأى فى مشروعات القوانين التى تنظم شئون الصحافة *

٢ - اتخاذ كل ما من شأنه دعم الصحافة المصرية وتنميتها وتطويرها بما يساير التقدم العلمى الحديث فى مجالات

الصحافة ، ومدها اقليميا الى اوسع رقعة . وله فى سبيل ذلك انشاء صندوق لدعم الصحف . ويصدر المجلس اللائحة المنظمة للصندوق .

٣ - حماية العمل الصحفى وكفالة حقوق الصحفيين وضمان أدائهم لواجباتهم طبقا للقانون .

٤ - اقرار ميثاق الشرف الصحفى والقواعد الكفيلة بضمان احترامه وتنفيذه .

٥ - ضمان حد أدنى مناسب لأجور الصحفيين والعاملين بالمؤسسات الصحفية .

٦ - جميع الاختصاصات التى كانت مخولة فى شأن الصحافة للاتحاد الاشتراكى العربى وتنظيماته ، والوزير القائم على شئون الاعلام والمنصوص عليها فى القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء نقابة الصحفيين .

٧ - الاذن للصحفى الذى يرغب فى العمل بصحيفة أو وكالة صحفية أو إحدى وسائل الاعلام غير المصرية داخل جمهورية مصر العربية أو فى الخارج أو مباشرة أى نشاط فيها ، سواء كان هذا العمل بصفة مستمرة أو منقطعة ، وذلك بعد حصوله على موافقة الجهة التى يعمل بها .

٨ - اتخاذ كل ما من شأنه توفير مستلزمات إصدار الصحف ، وتذليل جميع العقبات التي تواجه دور الصحف •

٩ - تحديد حصص الورق لدور الصحف وتحديد أسعار الصحف والمجلات وتحديد أسعار مساحات الاعلانات الحكومية والقطاع العام بما لا يخل بحق القارئ في المساحة التحريرية وفقا للعرف الدولى •

١٠ - التنسيق بين الصحف والمجلات الاقتصادية والإدارية المقررة في هذا القانون ، وقانون نقابة الصحفيين أو فيما يمس حرية الصحافة واستقلالها ، وفي الشكاوى المتضمنة مساسا بحقوق الأفراد أو كراماتهم واتخاذ القرار المناسب في ذلك كله •

ويضاف الى هذه الاختصاصات العشرة ، الاختصاصات التي وردت متفرقة بين ثنايا القانون • ولما كان المجلس الأعلى للصحافة يتمتع بالشخصية الاعتبارية وفقا للمادة ٣٥ من القانون ، فإن المشرع قد نص على أن رئيس مجلس الشورى - الذى يرأس المجلس بحكم منصبه كما رأينا - هو الذى يمثل لدى الجهات القضائية والإدارية وغيرها من الجهات ، وفي مواجهة الغير ، ويشرف بوجه عام على حسن سير أعماله ، وهو الذى يرأس هيئة المكتب • ولرئيس المجلس أن يفوض أحد الوكلاء أو كليهما فى بعض

اختصاصاته ، وله أن ينيب أحد الوكيلين لرياسة بعض جلسات المجلس . وإذا غاب الرئيس أو قام مانع لديه ، تولى أحد الوكيلين بالتناوب رئاسة المجلس (مادة ٤٠) .

ويجتمع المجلس اجتماعا عاديا مرة كل شهرين على الأقل . ويجوز دعوته لاجتماع طارئ بناء على طلب رئيسه أو ثلث أعضائه على الأقل . كما يجتمع المجلس أيضا في الموعد الذي يحدده رئيسه بناء على طلب أمانة المجلس للنظر فيما يقدم اليه من إخطارات إصدار الصحف ، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ تقديمها (مادة ٤١) .

وقد خولت المادة ٤٢ من القانون لرئيس الجمهورية الحق في دعوة المجلس الأعلى للصحافة لاجتماع غير عادي وفي هذه الحالة تكون رئاسة الاجتماع لرئيس الجمهورية بطبيعة الحال .

اختصاص تاديبى للمجلس الأعلى للصحافة :

خولت هذا الاختصاص للمجلس المادة ٤٦ ، والتي تقرر أنه للمجلس في حالة مخالفة الصحفي للواجبات المنصوص عليها في القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ أو قانون نقابة الصحفيين ، أو ميثاق الشرف الصحفي أن يشكل لجنة تحقيق ، تتكون من ثلاثة من أعضائه من بينهم أحد الصحفيين،

والعضوين القانونيين وتكون رئاسة اللجنة لأقدم العضوين القانونيين . ويتعين على لجنة التحقيق أن تخطر مجلس النقابة أو مجلس النقابة الفرعية قبل الشروع فى التحقيق مع الصحفى بوقت مناسب . ولهما أن ينيبا أحد أعضائهما لحضور التحقيق . وفى حالة توافر الأدلة الكافية على ثبوت الواقعة المنسوبة للصحفى ، يكون لرئيس لجنة التحقيق تحريك الدعوى التأديبية أمام الهيئة المنصوص عليها فى المادة ٨١ من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ فى شأن نقابة الصحفيين . ويتولى رئيس لجنة التحقيق توجيه الاتهام أمام الهيئة التأديبية . ولرئيس تلك اللجنة ، وللصحفى ، الحق فى الطعن فى قرار هيئة التأديب أمام الهيئة الاستئنافية المنصوص عليها فى المادة ٨٢ من القانون سالف الذكر .

احكام انتقالية :

لما كان القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ قد حرم صحافة الأفراد ، ولما كان ثمة بعض الصحف مملوكة للأفراد عند صدوره ، فإن المادة ٤٩ من القانون - والتى وردت فى باب الأحكام الانتقالية - قد نصت صراحة على أن تظل تلك

الصحف مملوكة ملكية خاصة لأصحابها » وتستمر في مباشرة نشاطها حتى وفاتهم » كما خولت المادة ٥٠٠ لجهة الإدارة الحق في إلغاء تراخيص الصحف التي لم تصدر بصفة منتظمة خلال ثلاثة أشهر سابقة على صدور القانون . كما أمر المشرع بوقف صدور الصحف التي لم يرخص بإصدارها (مادة ٥١) .

الباب الثاني

النظام النيابي والأحزاب السياسية

لقد ارتبط النظام النيابي - أيا كانت صورته - بالنظام الحزبي حتى قيل بحق ، ان النظام النيابي لا يمكن تطبيقه بغير أحزاب سياسية ، وشبه بعض الفقهاء الأحزاب السياسية بالبخار الذي يحرك آلة الحكم . فالمفروض أن الناخب لا يذهب الى صناديق الانتخاب لاختيار عضو البرلمان لصفات شخصية ، ولكن لمعتقدات سياسية معينة ، يلتزم المرشح بتنفيذها لو قدر له النجاح .

ولما كانت السياسة تعنى الشعب في مجموعه ، فانها لم تعد عملا فرديا ، يصوره كل مرشح من وجهة نظره الخاصة ، وانما غدت السياسة عملا جماعيا ، تؤمن به ، وتدافع عنه جماعات منظمة ، هي الأحزاب السياسية : فهذه الأحزاب هي التي تعلن فلسفات معينة ، وتشرحها للجماهير بوسائلها الخاصة ، وتجمع الناخبين من حولها تمهيدا للظفر بأصواتها . فاذا ما قدر لها ذلك ، كان في وسعها تنفيذ فلسفتها أو برامجها تشريعا وتنفيذا .

ويقصد بالحزب ، بصفة اجمالية ، جماعة متحدة من الأفراد ، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسى معين . ويشتمل هذا البرنامج عادة على أغراض اجتماعية واقتصادية ، وقد يكون برنامجا مفصلا ، وقد يكتفى فيه بوضع الخطوط العامة .

والأحزاب السياسية بهذا المعنى ظاهرة حديثة ، لأن النظام النيابى - الذى تعتبر الأحزاب السياسية ربيته - هو نظام حديث . وفيما يلى نعرض أولا لمدى ضرورة الأحزاب للنظام النيابى ، ثم لأنواع الأحزاب ، وأخيرا لتجربة الأحزاب فى مصر .

الفصل الأول - مدى ضرورة الأحزاب للنظام النيابى

إذا كان ثمة اجماع على حاجة النظام النيابى الى تنظيمات شعبية سياسية ، فان نظام الأحزاب قد تعرض لانتقادات مريرة من أول الأمر ، فكان له خصوم أشداء ، كما كان له مدافعون متحمسون . وبدون دخول فى تفاصيل لا يتسع لها هذا المؤلف لظروفه الخاصة ، فانه من الممكن أن نلخص وجهة نظر الفريقين فيما يلى :

الفرع الأول - أهم الانتقادات التي وجهت الى نظام الأحزاب

يمكن اجمال أهم هذه الانتقادات فيما يلي :

أولاً - الأحزاب السياسية تزيد عوامل الانشقاق والاضطراب في الدولة ، فتقسم الأمة شيما ، يعمل كل منها على أن يهاجم الآخر لاضعافه ، فتكثر الاضطرابات ، ويحل النزاع والشتقاق محل السلام الاجتماعي . ويتضح صدق هذا النقد في الدول حديثة العهد بالديمقراطية ، والتي لم تألف معارضة الفكرة بالفكرة ، والمناقشة والاقناع بالمنطق السليم . يقصد الوصول الى الحقيقة ، اذ أحيانا ما يلجأ فريق معين الى قوة السلاح لعرض وجهة نظره على الفريق الآخر ، فتراق الدماء ، كما هو مشاهد بكثرة في دول أمريكا اللاتينية وبعض الدول العربية .

وهذا النقد لا يقف عند نظام الأحزاب ، بل يتعداه الى النظام الديمقراطي في ذاته ، وهو نظام يقوم أساسا على تعارض الأفكار وتمحيصها ، ومقارعة الحجة بالحجة بقصد الوصول الى الحقيقة التي هي بنت الخلاف كما يقولون ، فليس العيب في أن تختلف الآراء ووجهات النظر بصدد أمر معين ، فذلك من دلالات الصحة بلغة العصر ، ولكن

العيب - كل العيب - أن يلجأ فريق الى العنف أو الى وسائل غير ديمقراطية لفرض وجهة نظره .

ثانياً - الأحزاب السياسية تشتت قوى الدولة : فبدلاً من أن تتجه جميع قوى الدولة نحو هدف معين وموحد ، اذ بها تنقسم الى قوى مؤيدة وأخرى معارضة ، يعمل كل منها على اضعاف الأخرى ، وفي هذا تبيد لجهود الدولة . وهذه الحجة لها وزنها الكبير في الدول النامية التي تخلصت لتوها من الاستعمار ، والتي تعمل جاهدة على أن تسير بخطى مضاعفة لتدارك هوة التخلف الضخمة التي تفصل بين الدول المتخلفة ، والدول التي سبقتها على مدارج التقدم ، لاسيما وأن تفاوت الظروف الاقتصادية والعلمية السائدة في العالم من شأنها أن تزيد في مسافة التخلف ، لا أن تقلل منها . ولهذا فإن معظم الدول النامية - لاسيما في أفريقيا - قد رفضت غداة استقلالها نظام تعدد الأحزاب ، ومالت الى التنظيم الشعبى الواحد ، سواء أفرغ في صورة حزب - كما هو الشأن في الجزائر - أو لم يتخذ صورة الحزب كما كان الشأن في جمهورية مصر العربية وكما سنرى تفصيلاً فيما بعد .

ولكن هذا الحل - اذا كان من شأنه أن يتلافى العيب المشار اليه - فإنه يضع الشعوب أمام مشكلة خطيرة ، هي مشكلة « المعارضة » و « كشف الأخطاء » في الوقت المناسب .

فالنظام الديمقراطي يقوم على أساس العمل على كشف الأخطاء ومعالجتها في وقت مبكر ، حتى لا تستفحل نتائجها . وتلك هي مهمة أحزاب المعارضة في الدول القائمة على نظام تعدد الأحزاب . ولهذا فإن التقاليد المستقرة في هذه الدول ، إلا ينفرد أحزاب الحاكم على الحسم في الأمور الكبرى ، بل يجرى على التفاهم بين الحكومة والمعارضة . وكثيرا ما ينتهي الأمر إلى تصالح بين الطرفين لمواجهة كافة الاعتبارات . أما الدول ذات التنظيم السياسي الواحد ، أيا كان اسمه ، والتي لا تعرف نظام المعارضة ، فإنها تستعيز عن نظام المعارضة ، بأسلوب آخر هو أسلوب النقد والنقد الذاتي . ولكن التطبيق العملي لهذا النظام قد أثبت فشله .

ثالثا - الحزبية تتجه إلى صب الحياة السياسية في قالب آلي ، وتجعل الأنظمة الديمقراطية أنظمة جوفاء : ذلك أن الأحزاب تميل إلى ترويض أعضائها على الخضوع لآراء الحزب ، حتى ولو لم يقتنعوا بها . وهكذا تنعدم حرية النائب ، فيذهب إلى البرلمان وهو يعلم سلفا في أي جانب سيكون صوته ، وتصبح المناقشات الدائرة تحت قبة البرلمان ، خطبا منبرية ، ومبارزة كلامية لا طائل من ورائها ، لأنها لن تغير من مصير التصويت ، فقد اتفق على هذا المصير مقدما وكما ذكرنا . ولقد صور أحد أعضاء مجلس العموم البريطاني هذا الوضع في أسلوب ساخر - ولكنه معبر - حيث يقول : « لقد سمعت في

مجلس العموم كثيرا من الخطب التي غيرت رأيسى ، ولكننى لم أسمع خطبة واحدة غيرت صوتى !! » .

وعلى هذا الأساس تصبح السلطة الحقيقية مركزة بين الهيئات الرئاسية لكل حزب ، فهى التى تحدد موقفه من مشاكل الدولة ، ثم تحدد لممثل الحزب فى البرلمان خطة يسرون عليها ، بحيث لا يحيد عنها الا من اعتزم الاستقالة من حزبه . وهكذا يصبح النائب ممثلا لحزبه لا للشعب أجمعه ، وتغدو المبادئ التى تحدثنا عنها فيما سبق ، وأبرزها مبدأ فصل السلطات ، مجرد أوضاع شكلية . وهذا النقد بالذات هو أبرز ما يلح عليه أعداء الأحزاب .

والحقيقة أن هذا النقد من أخطر الانتقادات الموجهة الى نظام الأحزاب ، لاسيما الأحزاب ذات المبادئ ، والتى تربط كل صغيرة وكبيرة بفلسفة الحزب ، فتحول النائب الى مجرد « بوق » لتفسير تصرفات الحكومة التى ينتمى اليها بالحق أو بالباطل .

ويمكن تفادى هذا النقد الى حد كبير باعطاء النواب بعض الحرية الا فيما يتصل بالمبادئ الرئيسية التى تمس الفلسفة التى يقوم عليها الحزب الذى ينتمى اليه النائب . فهنا يحق للحزب أن يطلب من ممثليه قدرا من الطاعة - أو الالتزام

بلغه العصر - لأن النائب لم ينتخب لشخصه فحسب ، ولكن لأنه ينتمى الى حزب معين ، له من مبادئه وفلسفته ما يميزه عن غيره لاسيما اذا كان الحزب ذا مبادئ .

الفرع الثاني - أهم مبررات الأحزاب السياسية

فى مواجهة الانتقادات السابقة نجد أن أنصار الأحزاب يبرزون أهم مبرراتها فيما يلى :

أولا - الأحزاب هى مدارس الشعوب : ذلك أنها تعمل بوسائلها على توضيح مشاكل الشعوب ، وبسط أسبايها ، واقتراح وسائل حلها . ومن كل هذا تتكون لدى الأفراد ثقافة سياسية تمكنهم من المشاركة فى الأمور العامة ، والحكم عليها حكما أقرب الى الصحة . ولا شك أن تلك المهمة تغدو شاقة ، بل وشبه مستحيلة بغير التنظيمات الشعبية السياسية ، وأشهرها الأحزاب . ولا تقتصر مهمة الأحزاب على أنها مدارس للشعب فى عامته ، بل انها تساعد كذلك على تكوين نخبة ممتازة يعهد اليها بالحكم اذا ما ظفر الحزب بالأغلبية . وهكذا نتلافى ذلك النقد الذى وجه الى الديمقراطية بصفة عامة من أنها لا تعهد بالحكم لمن تخصص فيه ، بل أصبح من الممكن الآن - الى حد كبير - معرفة تشكيل الوزارة متى عرف الحزب المنتصر ، وذلك وفقا للتقليد المستقر فى الدول العريقة فى النظام الديمقراطى من أن الحزب المهزوم يشكل

ما يطلق عليه « حكومة الظل » ، بحيث تكون هذه الحكومة
معدة سلفا لتسلم زمام الحكم اذا ما غار الحزب المعارض في
الانتخابات .

ثانيا - الأحزاب السياسية همزة الوصل بين الحاكمين
والمحكومين : فالديمقراطية النيابية - وهي الصورة الغالبة
للحكم في معظم دول العالم كما أوضحنا فيما سبق - تقوم
أساسا على أن يعهد الشعب الى نواب يمثلونه بمهمة الحكم ،
بحيث لا يكون له عليهم من سلطان الا عند اعادة انتخابهم .
وهنا تظهر فائدة الأحزاب السياسية : ففي رحابها يلتقى
الشعب بنوابه ، وتتاح له الفرصة لمناقشة المسائل العامة ،
ويكون في استطاعة الأفراد التأثير في النواب عن طريق الحزب
الذى ينتمون اليه . وهكذا توجد صلة دائمة بين فريقى
الشعب ، يمكن الاستفادة منها لتحقيق ما فيه صالح
الدولة .

وهذه الميزة تواجه الى حد كبير مبدأ الالتزام الحزبى
داخل المجالس النيابية والذى أشرنا اليه فيما سبق : فاذا
كان الأعضاء ملتزمين بمساندة حكومة الحزب داخل البرلمان ،
فان لهم كامل الحرية للمناقشة والنقد أثناء الاجتماعات
الحزبية ، والتي تتم فى سرية غالبا ، وبصورة منتظمة .

ثالثا - الأحزاب السياسية عنصر من عناصر الاستقرار في الحياة السياسية في الدولة فالأفراد يذهبون ، والحكومات في الدول الديمقراطية الحديثة قصيرة العمر ، وكثير من المشروعات والأهداف الاجتماعية تحتاج الى زمن طويل كي تخرج الى حيز التنفيذ ، ولا يكفي فيها جهد فرد واحد ، بل يتطلب انجازها تضافر جهود أفراد كثيرين متضامنين يعملون باستمرار واصرار لتحقيق ذلك الهدف . وهذا في الحقيقة أهم أسباب وجود الأحزاب السياسية والتنظيمات الشعبية ، لأن هذه التنظيمات الدائمة ، المكونة من أفراد عديدين ، هي التي تعمل باستمرار وبلا كلل ، وبطرق شرعية ، لتحقيق أهداف يعجز عن تحقيقها جهود فرد أو أفراد قلائل . فاذا وصل الحزب - أو التنظيم الشعبي - الى مقاعد الحكم ، لم يتحمل المسئولية فرد بعينه ، وانما تحملها الحزب في مجموعه .

الخلاصة :

ان النى ينظر بامعان في الحجج المؤيدة والمعارضة لنظام الأحزاب ، يجد أن كلا منها ينطوى على قدر من الصحة . ولكن معظم دول العالم - التي تمارس الحكم النيابي - شرقية كانت أم غربية - تأخذ بالنظام الحزبي . فلقد أصبح هذا النظام ملازما لفكرة الديمقراطية النيابية . وهذا في حد ذاته - على الأقل من الناحية العملية - يعتبر اعترافا بأن

التنظيمات الشعبية ، رغم ما ينسب إليها من عيوب ، ضرورة لسير المؤسسات النيابية . ولكن نجاح النظام الحزبي يتطلب وعياً مرتفعاً من جانب أفراد الشعب ، وإيماناً كاملاً بالنظام الديمقراطي من جانب الحكومات بحيث يحاط صوت الانتخاب بالقداسة ، ولا يجوز بخاطر أحد أن يزور إرادة الناخبين . وضمان ذلك كله يكمن في استعداد الشعب للتضحية في سبيل الدفاع عن إرادته ، وفي إصراره على التنكيل بكل من يحاول تشويه هذه الإرادة .

الفصل الثاني - أنواع الأحزاب

إذا كانت الأحزاب ضرورة لحسن سير النظام النيابي على الوجه السابق توضيحه ، فإن الدول النيابية لم تطبق نظام الأحزاب بصورة واحدة ، بل تعددت النظم الحزبية على النحو التالي :

الفرع الأول - نظام الأحزاب المتعددة

وفي هذا النظام تعتمد الأحزاب ، ويزيد عددها أو ينقص بحسب الأحوال . وهذا هو النظام التقليدي الذي تأخذ به الدول التي تطبق الديمقراطية السياسية أو التقليدية . وحجة هذه الدول أنه مادام الحكم للشعب ، فإن لكل جماعة منه أن تعتنق ما تشاء من آراء ، وأن تدافع بالطرق القانونية

عن معتقداتها ، وأن تحاول أن تكسب الأنصار ، وأن تصل الى مقاعد الحكم .

والقد لوحظ أن أخذ الدولة بنظام التمثيل النسبي قى الانتخابات ، من شأنه أن يزيد من عدد الأحزاب السياسية ، لأن هذا النظام يقتضى أن تنال الأقليات عددا من المقاعد فى البرلمان يتناسب مع ما نالته قوائمها من أصوات . وكل تنظيم شعبى ، على قدر من الأهمية ، لابد وأن يكسب بعض الأنصار . ولهذا فإن الدول التى طبقت نظام التمثيل النسبي فى الانتخابات ، قد زادت فيها الأحزاب السياسية بشكل ملحوظ ، سواء عن طريق انشاء أحزاب جديدة أو عن طريق انقسام الأحزاب القائمة .

ويتسم النظام النيابى فى الدول التى تسود فيها ظاهرة تعدد الأحزاب بطابعين واضحين :

الأول - ظاهرة ضعف الحكومات وقصر عمرها : ذلك أن تعدد الأحزاب يتعمد معه ان يظهر أيها بالأغلبية فى البرلمان . وبالتالي لا يمكن لأى حزب منها أن يشكل الحكومة بمفرده . ومن ثم تكون الوزارات عادة وزارات ائتلافية ، تشكل الوزارة فيها من عدة أحزاب متقاربة فى المبادئ ، فتشكل الوزارة من أحزاب الوسط أو من الأحزاب ذات الاتجاهات اليسارية

أو اليمينية أو أن ينضم الوسط إلى اليمين أو اليسار بحسب الاتجاه مما تطلعتنا به الصحف عند تشكيل الوزارات في دول أوروبا التي تأخذ بالتمثيل النسبي في الانتخابات ، وتتفق هذه الوزارات عند تشكيلها على برنامج معين لتنفيذه ، يعرض على البرلمان عادة لأقراره ، وتظل الوزارة في الحكم طالما ساندتها الأغلبية البرلمانية التي عادة ما تكون هشة . ومن ثم فإن الملاحظ أن هذه الحكومات تكون غالبا قصيرة العمر ، لعدم الانسجام بين أعضائها . كما أنها حكومات ضعيفة ، يعكس الحكومات الحزبية المتجانسة القوية ، التي تستند إلى أغلبية برلمانية مستقرة تؤيدها ، وحيث نجد رئيس الحكومة عادة هو زعيم الأغلبية البرلمانية . وبهذا يكون الانسجام متحققا بين البرلمان والسلطة التنفيذية . ولقد تجلى عيب تعدد الأحزاب بصورة واضحة في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، حيث لم تكن الوزارة تمكث في الحكم إلا شهورا معدودة ، ولم تكن تستطيع أن تتخذ قراراتها إلا بعد مشاورات معقدة ومملة في كثير من الأحيان . ولهذا صمم الجنرال ديغول على مقاطعة الحكم حتى يعدل الدستور ونظام الانتخاب ، ونجح فعلا في إسقاط الجمهورية الرابعة وإقامة الجمهورية الخامسة التي ارتبطت بأسسه ، والتي نجحت في توفير الاستقرار الوزاري لفرنسا بعد سنوات طويلة من عدم الاستقرار والاضطراب .

وما تزال ظاهرة عدم الاستقرار الوزاري نتيجة للتفتت الحزبي ملموسة في إيطاليا التي لا تكاد تخرج فيها الوزارة من أزمة حتى تدخل في أزمة جديدة .

والطابع الثاني : هو ميل الأحزاب في هذا النظام لأن تصبح أحزابا جامدة . ويقصد بالأحزاب الجامدة تلك التي تفرض على أعضائها درجة شديدة من الطاعة والالتزام ، فيخضع النائب في ممارسة عمله ، لا لاقتناعه الشخصي وضميره ، بل لما يصدره الحزب من توجيهات . ومن ثم فإن العمل البرلماني - في هذا النظام - ينتقل عملا إلى اللجان العليا للأحزاب ، وهي هيئات غير مسئولة . كما أن عملها يتسم بالسرية ، ولا يطلع عليه الجمهور كما ذكرنا فيما سبق . ولا يقتصر هذا الخضوع على النواب ، بل أنه يمتد إلى الوزراء أنفسهم . فإذا ما ولي أحدهم الحكم ، فإنه يلتزم مقدما بتنفيذ إرادة الحزب الذي رشحه لشغل المنصب . ومن ثم فإنه يسارع إلى ملء المناصب الرئيسية في وزارته من أنصار هذا الحزب ومؤيديه ، مما أدى إلى تنازع الأحزاب على الوزارات الرئيسية . وكثيرا ما يؤدي ذلك إلى تعطيل تشكيل الوزارات مددا طويلة ، وكان له أسوأ الأثر في بعض الدول مثل فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة وإيطاليا ، وكما شهدته مصر في أواخر حياة دستور سنة ١٩٢٣ . ويعتينا هنا أن نوضح أن مبدأ فصل السلطات قد اوتبط تطبيقه عملا بنظام

تعدد الأحزاب ، لأن هذا التعدد يؤدي الى نتائج هامة على صعيد المبادئ ، ومن حيث التطبيق العملي : فمن حيث المبادئ لا تعتبر الأحزاب السياسية سلطة دستورية ، بل ان السلطات الدستورية هي السلطات الثلاث التقليدية *

ومن حيث التطبيق العملي ، نجد أن السلطة تميل الى جانب البرلمان في نظام تعدد الأحزاب ، وتصبح الحكومات « العوبة في يد أحزاب الأقلية التي تملك أن تنضم الى أحد الفريقين - الحاكم أو المعارض - فترجح كفته ، مما يهدد القيم المتعارف عليها ، ويضفي على عدد قليل من النواب أهمية عملية ليسوا أهلا لها ، وقد تجلى ذلك بصورة واضحة في الانتخابات الاسرائيلية وحيث يطبق التمثيل النسبي ، فان أحزاب الأقلية هي التي تسيطر على سياسة الدولة في معظم الحالات *

الفرع الثاني - نظام الحزبين

وهو في الحقيقة نوع من تعدد الأحزاب ، ولكنه من حيث التطبيق العملي ينتهي الى بلورة القوى السياسية حول حزبين كبيرين في وسع أحدهما باستمرار أن يحصل على الأغلبية البرلمانية ، وأن يشكل الوزارة بمفرده *

وقد نشأ هذا النظام في الدول الأنجلوسكسونية - وعلى رأسها إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية - لظروف خاصة

فى هذه الدول • ويربط الفقهاء عادة بين هذا النظام ، ونظام الأغلبية النسبية فى الانتخابات ، أى نظام الانتخاب الذى يؤدى الى أن يظفر بمقعد البرلمان المرشح الذى يحصل على أكثر الأصوات أيا كانت نسبتها الى مجموع أصوات الناخبين الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة • فهذا النظام - القائم على دور انتخاب واحد - سوف يرغم الاتجاهات المتقاربة على التكتل من أول الأمر ، حتى تتأكد من فوزها بالمقعد • وهكذا فإن هذا النظام لا يسمح لأحزاب الأقلية بأن تحاول أن تتميز بذاتها ، وتتقدم بمرشح خاص بها ، بل تنضم الى الحزب الأقرب الى اتجاهاتها وتنضوى تحت لوائه ، وبخاصة لأن النظام فى هذه الدول يقوم على أساس طريقة الانتخاب الفردى لا الانتخاب بالقائمة الذى يوجد فى حالة الأخذ بنظام التمثيل النسبى ، والذى يسمح لكل اتجاه بأن يجمع أنصاره على نطاق واسع ، فتتاح له الفرصة للحصول على بعض المقاعد •

ولا أدل على صدق الملاحظة السابقة من أن كل محاولة لاجتاد حزب ثالث فى الولايات المتحدة الأمريكية قد باءت بالفشل • كما أن حزب العمال فى انجلترا لم يصبح حزبا رئيسيا الا على حساب حزب الأحرار الذى يضمحل تدريجيا •

ويتميز نظام الحزبين - كما هو مطبق فى الدول الأنجلوسكسونية - بخصائص عكس نظام تعدد الأحزاب:

١ - فالحكومة فيه تكون متجانسة ، لأنها تشكل من حزب واحد ، و برئاسة زعيم الحزب . ومن ثم فانها تبقى في الحكم سنين طويلة تحقق لها الاستقرار ، وتمكنها من تنفيذ مشروعات طويلة المدى .

٢ - ثم ان الحزب في نظام الحزبين يتسم بمرونة كبيرة، لأن الحزب في حقيقته عبارة عن « تجمع للاتجاهات المتقاربة للسبب الذي أشرنا اليه » وهكذا فان حزب العمال البريطاني يضم مجموعات ذات اتجاهات متفاوتة ، فيصدق على الحزب في مجموعة التقسيمات التي تطلق على الأحزاب عموما : من حيث انه يتضمن اليمين واليسار والوسط . وكثيرا ما تحتدم بين أجنحة الحزب معارك حامية لا تتفق وطبيعة التنظيم الحزبي ، كما أنه من المألوف في انجلترا - بالنسبة الى الأمور التي لا تحدد الأحزاب موقفها منها - أن يصوت بعض نواب المعارضة في جانب الحكومة والعكس . وقد تجلت هذه الظاهرة بصورة ملموسة في خصوص مشكلة انضمام بريطانيا ، الى السوق الأوروبية المشتركة .

وفي نظام الحزبين أيضا - كما هو الشأن في نظام تعدد الأحزاب - لا يعتبر الحزب سلطة دستورية ، وتقتصر السلطات الثلاث في الدولة على السلطات التقليدية المعروفة ،

وان كانت الغلبة فى نظام الحزبين للحكومة ، حتى سعى النظام البرلمانى فى انجلترا باسم « نظام حكومة الوزارة » .

الفرع الثالث : نظام الحزب الواحد

وهو التجديد الذى جاء به القرن العشرين فى وسائل الحكم ، وبمقتضاه يحتكر حزب واحد تمثيل الشعب ، ولا يسمح بقيام أحزاب معارضة بجواره . وأشهر التطبيقات التى عرفها العالم لنظام الحزب الواحد تتمثل بصفة أساسية فيما يلى :

أولا - الأحزاب الشيوعية

وتقوم هذه الأحزاب على أساس الفلسفة الماركسية ، التى ترى أن تعدد الأحزاب ليس الا صدى لانقسام المجتمع البرجوازى الى طبقات ، فيكون من الطبيعى أن الأفراد الذين ينتمون الى طبقة واحدة أن ينخرطوا فى حزب معين للدفاع عن مصالحهم . ولما كانت الفلسفة الماركسية تستهدف القضاء على جميع الطبقات غير الطبقة العاملة ، فإن سبيلها الرسمى الى ذلك ، هو اقامة دكتاتورية البروليتاريا المعروفة . وطلبة البروليتاريا هو الحزب الشيوعى ، الذى ينضوى تحت لوائه أكثر العناصر ثورية وإيمانا بالمذهب الماركسى . ومثل هذه الفلسفة تأبى بطبيعة الحال قيام تنظيمات سياسية معارضة . وإذا كانت الأحزاب الشيوعية فى بعض الدول قد قبلت قيام

« تحالف » أو « جبهة » تضم الشيوعيين وغير الشيوعيين كالأشتراكيين « والتقدميين » فلم يكن ذلك إلا من قبيل « التكتيك » . أما فيما يتصل بالاستراتيجية طويلة المدى ، فإن الحزب الشيوعي يعمل جاهدا على الانفراد بالسلطة ، بطريقة مشروعة أو غير مشروعة ، وإقامة مجتمع الطبقة الواحدة . ولهذا فإن دستور ستالين قد نص في صلبه على الحزب الشيوعي ، وناط به مهام محددة . كما نص دستور الاتحاد السوفييتي الصادر سنة ١٩٧٧ على الحزب في المادة السادسة منه والتي تقول : « القوة القائدة والموجهة للمجتمع السوفييتي ، ونواة نظامه السياسي ومؤسسات الدولة والمنظمات الاجتماعية ، هي الحزب الشيوعي في الاتحاد السوفييتي » . والحزب الشيوعي موجود من أجل الشعب ، ويخدم الشعب . ويحدد الحزب الشيوعي - المسلح بالتعاليم الماركسية اللينينية - الأفق العام لتطور المجتمع ونخط السياسة الداخلية والخارجية للاتحاد السوفييتي ، ويقود النشاط البناء العظيم للشعب السوفييتي ، ويضفي على نضاله من أجل انتصار الشيوعية طابعا منظما ومعللا علميا ، وتعمل جميع المنظمات الحزبية في إطار دستور الاتحاد السوفييتي » .

ومعلوم أن الحزب الشيوعي يقوم على فلسفة متكاملة ، ويتطلب من أعضائه طاعة شبه عمياء ، والتزاما بالغ القسوة ،

يتمثل في حركات التطهير المتتالية وفي شروط الانضمام للحزب
بالغة الصرامة ، مما لا يتسع المقام لعرضه .

والنظام القائم على أساس الحزب الواحد ، يغير من التطبيقات
المألوفة في النظام النيابي : فالحزب هو الذي ينتقى المرشحين
في كافة المجالات ، ويقدم في الغالب مرشحا واحدا ليس
أمام الناخبين الا أن يقبلوه أو يرفضوه ، وان كان ثمة اتجاه
قد نشأ في أواخر عهد جورباتشوف اتجه الى تعدد المرشحين
ولكن من بين أعضاء الحزب بطبيعة الحال . والحزب الشيوعي
هو الذي يختار أعضاء الحكومة وكبار أعضاء الجهاز التنفيذي
في كافة المجالات . والحزب هو الذي يسيطر على الصحافة
وكافة أجهزة الاعلام والحزب هو الذي يرسم خطط الدولة
وبرامجها في كافة المجالات ، الاقتصادية ، والسياسية
والاجتماعية ... الخ .

ولهذا فان كثيرا من الفقهاء - غير الشيوعيين بطبيعة الحال -
يرون أن مثل هذا النظام لا يمكن أن ينتسب الى الديمقراطية
الا بالاسم . والحقيقة أن فلسفة « دكتاتورية البروليتاريا »
قاطعة ومعبرة ، فهي صريحة في أن المظاهر النيابية في البلاد
الشيوعية ليست الا تطبيقا لفلسفة معينة . ومن ثم لا يمكن
الحديث عن سلطات عامة متميزة في مثل هذا النظام ، بل يحل
محلها فكرة تفويض السلطات على درجات متتالية : من الشعب
حتى اللجنة المركزية في الحزب والتي يسيطر عليها بالتللي

زعماء الحزب • ويكفى ما قاله خروشوف عن فترة حكم ستالين ، للحكم على التجربة في مجموعها ، وما قيل بعد ذلك عن خلفائه •

ولقد سبق أن أشرنا الى الهزة التي استحدثها جورباتشوف في المعسكر الشيوعي ، بناء على فلسفته الجديدة التي ضمنها كتابية « البيروسترويك » ، « والجلاسنوست » (إعادة البناء والمكاشفة) تلك الفلسفة التي أدت الى هجر بعض دول المعسكر الشرقي للفلسفة الماركسية ، في تحركات تصل الى حد الثورة ، مما كان يطلق عليه في الفترات السابقة « الثورة المضادة » •

ثانياً الأحزاب الفاشية والنازية

وهي نظم تنكر الديمقراطية صراحة ، وتتجه الى تقديس الزعيم ، مما يخرجها عن نطاق دراستنا ، والتي تقوم أساساً على أن الأحزاب والتنظيمات السياسية الشعبية ، هي مجرد أدوات يستعملها الشعب ، صاحب السلطة الأوحده ، لممارسة سيادته •

وهناك اجماع الآن على أن الفاشية (وربيبتهما النازية) هي مرض أصاب بعض الشعوب في أعقاب الحرب العالمية الأولى ، لما عانت من أهوال ، ولما خلفته تلك الحرب من كوارث ، جعلت الشعوب تتصرف حيالها كضرف اليائسين •

ثالثا - نظام الحزب الواحد فى بعض الدول النامية

نمة اتجاه فى كثير من الدول النامية - لاسيما فى افريقيا - الى الأخذ بنظام الحزب الواحد ، ولكن على غير أساس الفلسفة الماركسية . وأوضح مثال له « حزب جبهة التحرير الوطنى فى الجزائر » و « حزب الشعب الموريتانى فى موريتانيا » وكثير من الأحزاب التقدمية فى دول أفريقيا . فهى أحزاب قد رفعت راية الاشتراكية عقيدة لها ، باعتبارها الحل الوحيد من وجهة نظرها - لمواجهة التخلف الذى فرضه عليها الاستعمار الطويل ، ولكنها اشتراكية لا تتقيد بالفلسفة الماركسية ، بل تضع فى اعتبارها الظروف المحلية فى كل بلد .

ثم ان هذه الأحزاب قد أدركت حداثة عهد شعوبها بالمفاهيم الديمقراطية ، وأن شعوبها تحتاج الى نضج عن طريق الممارسة ، كما تحتاج الى سيادة النظام ، ومعى أمور لم تتح لها بعد . وأخيرا فان تلك الأنظمة أدركت أن برامج العمل فى البلاد المتخلفة تكاد تكون محل اجماع الصفوة المختارة من أبناء البلد ، فمن الخير أن يتجمعوا فى نطاق تنظيم سياسى واحد ، لكى تتضافر الجهود على انجاز تلك البرامج فى وقت أسرع ، ولقطع الطريق على الاستعمار وأعوانه ، الذين يريدون أن يتسللوا بين الصفوف للعودة مرة أخرى الى مراكز الاستغلال . وتجربة الكونغو ما تزال ماثلة فى الأذهان . ولهذا

يمكن القول بأن نظام الحزب الواحد فى هذه الدول أقرب الى الضرورات العملية منه الى الأيدلولوجية المستقرة ، محددة المعالم . وهذا التفسير ينطبق على مصر بالذات فى أعقاب ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فقد ألغت الأحزاب ، واستعاضت عنها بالتنظيم السياسى الواحد ، ثم عادت الى نظام تعدد الأحزاب كما سنرى فيما بعد . وهو ذات الموقف الذى مر به السودان الشقيق .

الفصل الثالث - موقف الدساتير العربية من الأحزاب السياسية ومن التنظيمات الشعبية بصفة عامة

لعل الدساتير العربية - فى الدول ذات الدساتير العصرية وهى الأغلبية الساحقة منها - لم تختلف فى شيء ، قدر اختلافها من حيث موقفها من نظام الأحزاب السياسية . ويمكن أن نبلور الخطوط الكبرى للدول العربية فى هذا المجال فيما يلى :

أولا - دستور الجمهورية العربية اليمنية : ولعله الدستور العربى الوحيد الذى حرم الحزبية بجميع أشكالها : فلقد نصت المادة ٣٧ منه على أن « الحزبية بجميع أشكالها محظورة » وان كانت المادة ٣٨ من ذات الدستور قد أباحت حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية .

ومثل هذا الحكم يفسح المجال لبقاء. تنظيمات بديلة أهمها
في اليمن النظام القبلي وهو أخطر على وحدة الدولة من
النظام الحزبي ، لأن النظام الحزبي السليم يكفل تفتيت التقاليد
القبلية التي ما تزال تعاني منها اليمن . ونعتقد أن الوحدة
بين شطري اليمن ، سوف تؤدي الى إعادة النظر في هذا المجال .

ثانيا - أخذت بعض الدساتير بنظام الحزب الواحد ، وخولته
سلطات دستورية خطيرة ، مما يغير من الصورة المألوفة
للتطبيقات الديمقراطية . وأوضح مثال لذلك دستور الجزائر
الديمقراطية الشعبية ، الذي أفرد للحزب المواد ٩٤ و ٩٥ و ٩٦
و ٩٧ و ٩٨ و ٩٩ و ١٠٠ و ١٠١ و ١٠٢ و ١٠٣ ، على النحو
التالي :

مادة ٩٤ : « يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ
الحزب الواحد » .

مادة ٩٥ : « جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في
البلاد - جبهة التحرير الوطني هي الطليعة المؤلفة من المواطنين
الأكثر وعيا ، الذي تحددهم المثل العليا للوطنية الاشتراكية
والذين يتحدثون بكل حرية طبقا للشروط المنصوص عليها
في القوانين الأساسية للحزب - مناضلو الحزب المختارون
على الخصوص من بين العمال والفلاحين والشباب يصبون الى

تحقيق هدف واحد ، والى مواصلة عمل واحد غايته القصوى
انتصار الاشتراكية » .

مادة ٩٦ : « مؤسسات الحزب وكيفية تسييرها محددة
بالقوانين الأساسية لجهة التحرير الوطني » .

مادة ٩٧ : « جبهة التحرير الوطنى هى القوة الطلائعية لقيادة
الشعب وتنظيمه من أجل تجسيم أهداف الثورة الاشتراكية -
تشكل جبهة التحرير الوطنى دليل الثورة الاشتراكية والقوة
المسيرة للمجتمع ، وهى أداة الثورة الاشتراكية فى مجالات
القيادة والتخطيط والتنشيط - تسهر جبهة التحرير الوطنى
على التعبئة الدائمة للشعب ، وذلك بالتربية العقائدية للجماهير
وتنظيمها وتأطيرها من أجل تشييد المجتمع الاشتراكى » .

مادة ٩٨ : « تتجسد قيادة البلاد فى وحدة القيادة السياسية
للحزب والدولة ، وفى اطار هذه الوحدة فان قيادة الحزب هى
التي توجه السياسة العامة للبلاد » .

مادة ٩٩ : « تركز المؤسسات السياسية المنتخبة فى جميع
المستويات ، على مبدأ الجماعية فى الدولة ، والأغلبية فى
القرار ، والوحدة فى التنفيذ - يتطلب تطبيق هذا المبدأ على
نطاق المؤسسات الحزبية الوحدة فى العقيدة والارادة ،
والانسجام فى العمل » .

مادة ١٠٠ : « المنظمات الجماهيرية ، بإشراف الحزب ومراقبته مكلفة بتعبئة أوسع فئات الشعب لتحقيق كبريات المهام السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تتوقف عليها تنمية البلاد ، والنجاح في بناء الاشتراكية - المنظمات الجماهيرية مكلفة دون غيرها ، بمهمة تنظيم العمال والفلاحين والشباب والنساء ، والعمل على تعميق وعيهم لمسئولياتهم ، وللدور المتعاظم الذي يجب أن يضطلعوا به في بناء الوطن » .

مادة ١٠١ : « تعمل أجهزة الحزب وأجهزة الدولة في إطارين منفصلين وبوسائل مختلفة من أجل تحقيق أهداف واحدة - لا يمكن أن تتدخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها - يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الدولة » .

مادة ١٠٢ : « الوظائف الحاسمة في الدولة تسند الى أعضاء من قيادة الحزب » .

مادة ١٠٣ : « العلاقات بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة ، خاضعة للدستور » .

ويتضح من استعراض هذه النصوص صديق الملاحظة التي أوردناها فيما سلف من أن نظام الحزب الواحد ، يجعل من الحزب لا مجرد سلطة دستورية ، بل السلطة الدستورية

الأولى والحاكمة في البلاد . ونذكر بأن جميع هذه الأحكام
قد ألغيت بعد أن سمح الدستور الجزائري بعد تعديله بتعدد
الأحزاب .

ثالثا - أخذت بعض الدول بنظام « الحزب القائد » وأبرز
مثال له الدستور السوري ، فمقدمة الدستور تمجده دور
حزب البعث في أكثر من موضع ، لاسيما حيث تقول : « وفي
القطر العربي السوري واصلت جماهير شعبنا نضالها ...
بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي ... ومن خلال مسيرة
الحزب النضالية ، جاءت الحركة التصحيحية في السادس عشر
من تشرين سنة ١٩٧٠ ... وفي ظل الحركة التصحيحية
تحققت خطوة هامة على طريق تعزيز الوحدة الوطنية لجماهير
شعبنا ، فقامت بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي جبهة
وطنية تقديمية متطورة الصيغ بما يلبي حاجات شعبنا
ومصالحه ، ويتجه نحو توحيد أداة الثورة العربية في تنظيم
سياسي موحد ... » ثم جاءت مواد الدستور لتبرز دور
الحزب في أهم المجالات على النحو التالي :

مادة ٨ : « حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد
في المجتمع والدولة ، ويقود جبهة وطنية تقديمية تعمل على
توحيد طاقات جماهير الشعب ، ووضعها في خدمة أهداف
« الأمة العربية » . »

مادة ٨٤ « ١ - يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية من مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ... » .

ونظام الحزب القائد مطبق أيضا في العراق ، حيث يسيطر حزب البعث العربي الاشتراكي . وان كان الدستور العراقي لم يتضمن أحكاما مماثلة لما ورد في المادتين اللتين أوردناهما من الدستور السوري .

رابعا : أخذت بعض الدساتير العربية بنظام الاتحاد الاشتراكي العربي ، وهي التجربة التي بدأتها مصر قبل السماح بنظام تعدد الأحزاب على النحو الذي تعرض له فيما بعد . وقد أخذ نظام الرئيس نميري في السودان - قبل الإطاحة به - بنظام « الاتحاد الاشتراكي السوداني » . وعقب الإطاحة بنظام الرئيس نميري ، عاد السودان الى نظام تعدد الأحزاب قبل الانقلاب العسكري الأخير .

خامسا - نص دستور اتحاد الجمهوريات العربية (مصر ، سوريا ، ليبيا) على ضرورة انشاء « جبهة سياسية » . وسبب هذا النص يرجع الى أن جمهورية مصر العربية حتى صدور الدستور - ومعها في ذلك جمهورية ليبيا العربية - كانت

تمنع قيام أحزاب أو تنظيمات سياسية خارج نطاق « الاتحاد الاشتراكي العربي » في حين أن سوريا كانت وماتزال تأخذ بنظام الحزب القائد ، وتسمح بقيام أحزاب أخرى بجواره على أن تعمل تحت زعامة الحزب القائد . ولهذا كان من المتعين البحث عن صيغة توفى بين الاتجاهين وعلى نظام « الجبهة السياسية » التي لم يقدر لها أن تتكون للظروف المعروفة .

سادسا - ومن المعروف أن جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية : هي الدولة العربية الوحيدة التي اعتنقت المذهب الماركسي صراحة ودون مواربة . وقد انعكس ذلك على دستورها ، الذي نص في المادة ٧ منه على أن « يمارس الشعب العامل كل السلطة السياسية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية » وبأن التحالف الوطيد بين الطبقة العاملة والفلاحين والمتقنين والبرجوازية الصغيرة هو الأساس السياسي المنيع للثورة الوطنية الديمقراطية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية . وينمو تصاعديا الدور التاريخي للطبقة العاملة لتصبح في النهاية القيادة الطبقية في المجتمع . ويعتبر الجنود والنساء والطلاب جزءا من هذا التحالف بفضل انتمائهم الى قوى الشعب المنتجة . ويوجد هذا التحالف بين قوى الشعب الديمقراطية تعبيرا منظما لنفسه في تنظيم الجبهة القومية . ويقود تنظيم الجبهة القومية على أساس الاشتراكية العلمية ، النشاط السياسي بين الجماعات ، وضمن المنظمات

الجماعيرية ، بنية تطوير المجتمع بطريقة تستكمل فيها الثورة الوطنية الديمقراطية المنتهجة الطريق غير الرأسمالية » . وهذه المادة تبلور الفلسفة الماركسية التي أشرنا إليها فيما سلف . ونعتقد أن هذه المادة سوف تحذف من دستور الوحدة بين شطري اليمن إذا ما تمت الوحدة بينهما .

مابعا - نصت بعض الدساتير العربية صراحة على إباحة تكوين الأحزاب السياسية :

فالفصل رقم ٣ من الدستور المغربي ينص على أن « الأحزاب السياسية ، والمنظمات النقابية والمجتمعات الجماعية والفروع المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم » . ونظام الحزب الوحيد نظام غير مشروع ، .

كما تنص المادة ١٦ (فقرة ٢) من الدستور الملكي الأردني بأن « للأردنيين حق تأليف الجماعات والأحزاب السياسية ، على أن تكون غايتها مشروعة ، ووسائلها سلمية ، وذات نظم لا تتخالف أحكام الدستور » .

والواقع أن الحكم المقرر في الدستور المغربي من حظر نظام الحزب الوحيد ، هو حكم كاشف ومقرر ، لأن نظام الحزب الواحد - كما رأينا - فيما سلف ، يستهدف حظر إنشاء أحزاب بجواره وهو حكم غير ديمقراطي كما ذكرنا

أثر من مرة • ومن المسلمات في النظم التي تسمح بتعدد الأحزاب أن تعمل هذه الأحزاب بالوسائل المشروعة ، وأن تكون غاياتها في حدود النظام العام ، حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة في الدستور ، ولهذا فإن كثيرا من الدول الديمقراطية تخطر قيام الأحزاب الشيوعية ، التي ترمى إلى إقامة دكتاتورية البروليتاريا والقضاء على الأحزاب الأخرى ، ومصادرة الحريات التقليدية المعروفة ، وإن كانت بعض الدول - لاسيما في أوروبا الغربية - تسمح بقيام الأحزاب الشيوعية ، وممارسة نشاطها ، مادام هذا النشاط يمارس بالأساليب الديمقراطية ، والوسائل المشروعة • وهكذا فإن ثمة حزب شيوعي قوى في إيطاليا ، وعلى قدر من الأهمية في فرنسا • ولكن المحكمة العليا في ألمانيا الاتحادية قد قضت بعدم شرعية الحزب الشيوعي للسبب السابق •

ثامنا - وصمت الدستور عن اجازة الأحزاب السياسية أو تحريمها ، لا يعني بالضرورة أن التنظيمات الحزبية ممنوعة ، بل يترك ذلك لتقاليد الدولة وقوانينها العادية • ومن ذلك مثلا أن أبرز نشاط حزبي - في نطاق الوطن العربي - تلاحظه في الجمهورية اللبنانية ، ومع ذلك فإن دستورها لم يتضمن نصا بهذا الصدد • وكان ذات الوضع مقروا في مصر في ظل دستور سنة ١٩٢٣ وهو أطول دستور عمر في

مصر ، فالدستور المشيكل اليه لم يعرض لنظام الأحزاب ، ومع ذلك فقد نشأت في ظلها أحزاب عديدة حتى ألغتها ثورة يوليو كما سنرى بعد قليل .

الفصل الرابع - تجربة الأحزاب في مصر

١- بدأت تجربة الأحزاب في مصر في وقت مبكر ، يرجع نظريا الى تاريخ الثورة العربية . ولكن أول حزب منظم شكل في مصر ، هو الحزب الوطني الذي أسسه الزعيم الخالد مصطفى كامل . فلقد دار بخلده أنه يمكن أن يقاوم الاحتلال البريطاني لمصر عن طريق الاستعانة ببعض دول أوروبا وعلى رأسها فرنسا . ولكن أمله خاب حين عقد اتفاق بين إنجلترا وفرنسا تقاسمتا بمقتضاه مناطق النفوذ ، وأطلقت يد فرنسا في الشمال الأفريقي ، في مقابل إطلاق يد إنجلترا في بعض مناطق الشرق الأوسط وعلى رأسها مصر . حينئذ أدرك مصطفى كامل أن مكافحة الاستعمار تبدأ من الشعب المصري ، فأنشأ الحزب الوطني لتحقيق هذه الغاية . وكان همه الأول أن يعيد الثقة الى الشعب المصري بعد أن أوشك أن يستكين للاحتلال المتعاون مع الحاكم التركي . فرفع شعارات تجسد هذا المعنى على رأسها « لو لم أكن مصرياً ، لوددت أن أكون مصرياً » . وكان من الطبيعي وقد نجح حزب مصطفى كامل في أن يوقد شبعلة

الحرية في مصر من أقصاها الى أقصاها ، أن يعمل الاحتلال . وأن تعمل السراى على مقاومة هذا التيار الوطنى الجارف ، بإنشاء أشباه أحزاب تحقق لها بعض أهدافها ، وتجاول اضعاف التيار الوطنى ، فولدت أحزاب الأمة والاصلاح على المبادئ الدستورية ، وحزب النبلاء ، والحزب المصرى ، والحزب الدستورى ، وحزب الأحرار ، بل وحاولت بعض الأحزاب أن تغطى نفسها بطابع ايدىولوجى ، مثل الحزب الجمهورى ، والحزب الاشتراكى المبارك !! وواضح أن أشباه الأحزاب هذه قد طواها النسيان ، ولا يكاد يذكرها أحد

٢ - وباندلاع الحرب العالمية الأولى ، أعلنت انجلترا الأحكام العرفية ، وفرضت الحماية على مصر فخمدت الحركة الدستورية . فلما انتهت الحرب ، تفاطل المصريون خيرا بالمبادئ التى أعلنها الرئيس الأمريكى ويلسون ، ولكن سرعان ما تكشفت لهم حقيقة نوايا الاستعمار البريطانى ، وأن مبادئ الحرية التى رفع شعارها الحلفاء أثناء الحرب ، لم تكن الاخدعة لتحقيق أهدافهم . وهنا اندفع الشعب فى ثورته الكبرى ، والتى كانت أول ثورة شعبية عارمة تحدث فى أعقاب الحرب العالمية الأولى ، وكانت المثل الأعلى التى حدث جذوه الشعوب الأخرى المغلوبة على أمرها فى سائر أرجاء العالم ، لاسيما آسيا وأفريقيا . وأكرمت انجلترا على أن تعلن الاستقلال ، والحكم الدستورى . وهما المطلبان

اللذان نادى بهما ثورة سنة ١٩١٩ . وفى ظل هذه الأحداث نشأ « حزب الوفد » وهو - كما يدل عليه اسمه - عبارة عن تجمع قادة ثورة ١٩ لتحقيق مطلبى الشعب فى الاستقلال والحكم الدستورى .

وكان من الواضح لكل ذى عينين ، أن النظام النيابى ، والنظام الحزبى ، لا يمكن أن يؤدى دوره فى ظل احتلاله أجنبى رابض على صدر البلاد ، بل وفى العاصمة نفسها . وتمت لواء ملك يستند فى حكمه الى مساندة هذا المحتل الأجنبى .

ولهذا فسرعان ما دب الانشقاق فى صفوف حزب الوفد ، وخرج من باطنه بعض الأحزاب التى قدر لها أن تلعب دورا هاما على مسرح الأحداث السياسية فى تلك الفترة ، وأهمها : حزب الأحرار الدستوريون ، والهيئة السعدية ، والكتلة الوفدية .

وفى مقابل حزب الوفد ، والأحزاب التى انشقت منه ، كان ثمة أحزاب أخرى لمو تجمعات سياسية يجيء على رأسها : حزب الاتحاد ، وحزب الشعب ، والحزب الوطنى الذى كان امتدادا لحزب مصطفى كامل ومحمد فريد ، والآخران المسلمون ، والتنظيمات السياسية التى حاول انضمامها أحمد حسين .

٣ - وجاءت ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فإطاحت بالنظام الملكي ، وبكافة الأحزاب التي نشأت في ظله ، وموت الثورة بعدة مراحل ، منذ إلغاء الأحزاب وحتى عودة نظام الأحزاب أخيرا مما نعرض له بشيء من التفصيل . ويمكن بلورة المراحل الأساسية التي قطعتها البلاد في هذا المجال في ثلاث مراحل على النحو التالي :

- تجربة الاتحاد القومي .
- تجربة الاتحاد الاشتراكي العربي .
- العودة الى نظام تعدد الأحزاب .

الفرع الأول - تجربة الاتحاد القومي

١ - ولقد سبق تجربة الاتحاد القومي ، تنظيم مرحلي باسم « هيئة التحرير » ولكنه لم يكن تنظيما سياسيا بمعنى الكلمة ، بل مجرد تنظيم شعبي لمقاومة المحتل الانجليزى ، واجباره على الجلاء ، فما أن تم الجلاء ، وحقت مصر استقلالها الكامل لأول مرة منذ قرون عديدة ، حتى فكر قادة الثورة في وضع دستور للبلاد ، وهو دستور سنة ١٩٥٦

٢ - ولما كان النظام النيابي لا يستقيم بدون تنظيم شعبي يحقق الأغراض التي أوردناها فيما سبق ، فقد كان على قادة الثورة أن يواجهوا هذا الأمر . ورأى قادة الثورة - حسب تقديرهم - أن الظروف ليست مهيأة لعودة الأحزاب السياسية ، فاستعاضوا عنها بنظام الاتحاد القومي ، الذي نصت عليه المادة ١٩٢ من دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ بقولها : « يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة ، ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية » . ويتولى الاتحاد القومي الترشيح لعضوية مجلس الأمة ، وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية ، .

ولقد أعيد النص على الاتحاد القومي في المادة ٧٢ من دستور سنة ١٩٥٨ (الجمهورية العربية المتحدة) .

٣ - ووضح من النص ومن التطبيق العمل خلال تلك الفترة ، أن نظام الاتحاد القومي يستبعد قيام أحزاب سياسية بجواره . فما الفارق بين نظام الاتحاد القومي ونظام الحزب الواحد ؟ لقد أجاب الرئيس جمال عبد الناصر على هذا التساؤل بقوله « إن الاتحاد القومي ليس حزبا واحدا الا بمقدار ما تكون الأمم المتحدة مثلا كتلة دولية » . إن ثمة حلا مع مقارنة في حقيقة الأمر بين فكرة الاتحاد القومي ، وفكرة

الأمم المتحدة • ان الأمم المتحدة دول شتى ، فيها الغنى والفقير ، والقوى والضعيف ، ولها المصالح المتشابهة المتصادمة فى كثير من الأحيان • ولكن هذه الدول فى سعيها لتطوير المجتمع الدولى ، تجمعت فى إطار واحد تساوت كلها داخله فى الأصوات ، ثم راحت تدفع التطور حيثما نحو نوع من العدالة والحرية والمساواة •

والاتحاد القومى فى بعض ملامحه شئ قريب من ذلك : طبقات مختلفة تدون مجتمعا واحدا ، يلتقى لهما داخل إطار واحد تتساوى داخله فى الأصوات ثم تدفع التطور حيثما الى العدل والحرية والمساواة • وإذا لنا ننادى بالتعايش السلمى فى العالم ، فكيف لا ننادى بالتعايش السلمى داخل الوطن الواحد ؟ والاتحاد القومى نوع من التعايش السلمى بين الطبقات • وينبغى هنا أن نوضح على الفور أن التعايش ليس هدنه دائمة بين فريقين متخاصمين ، يقف كل منهما وراء خط القتال ، وانما التعايش السلمى فى حقيقته وجود حى • ان التعايش السلمى ليس أن يتجمد كل شئ على حاله ، وانما التعايش السلمى أن يتطور كل شئ ويتفاعل لصالح العدل والحرية والسلام • ولو كان الاتحاد القومى حزبا ، فحين هو الحزب فى تاريخ الأحزاب ، ذلك الذى يتم تكوينه « بانتخابات عامة حرة ، على نطاق وطنى شامل » •

٤ - ويمكن من هذا التحديد ، بلورة فلسفة الاتحاد القومى على النحو التالى :

(أ) أن الاتحاد القومى ليس حزبا ولكنه تنظيم يضم الشعب بجميـع طبقاته واتجاهاته . ولهذا كان شعاره « كلنا الاتحاد القومى » .

(ب) الاتحاد القومى أداة قومىة للتنسيق بين كافة الاتجاهات فى الدولة ، وللمحاولة التوصل الى الحلول التى يمكن أن تتجاوب ورغبات أكثر فئات الشعب وطبقاته .

(ج) وهو مصفاة لإبعاد الاتجاهات المعادية للأهداف الوطنىة ، كالرجعىة والانخراطات اليسارىة .

(د) وعن طريقه يمكن أن يلتقى الشعب حكاما ومحكومين فلا ينفصل الشعب عن حكامه ، وتكرر مأساة الأتراك والفلاحين مرة أخرى .

(هـ) وأخيرا فإن الاتحاد القومى هو أداة لمنع فكرة الصراع الطبقي أو إستئثار طبقة من طبقات الشعب بالمىزة والسلطان مما يقوم عليه فلسفة دكتاتورىة البروليتارىا التى أشرنا إليها فيما سلف .

الفرع الثاني - تجربة الاتحاد الاشتراكي العربي

عقب ردة الانفصال بين اقليمى الجمهورية العربية المتحدة ، وفشل الاتحاد القومى فى مواجهة الأحداث التى شارك فيها بعض قيادات الاتحاد القومى فى الاقليم الشمالى ، بعد صدور قوانين يوليو الاشتراكية ، أعلن جمال عبد الناصر فى بيان إلقاءه أمام المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٢ يوليو سنة ١٩٦٢ ، الفلسفة الجديدة للاتحاد الاشتراكي العربى بما نوجزه فيما يلى :

أولا - ان التنظيمات الشعبية التى سبقت الثورة قد فشلت ، وذلك لسببين هما :

- ١ - ارتباط تلك التنظيمات بمصالح طبقية .
- ٢ - عدم وجود فلسفة اجتماعية ، ونظرية عمل ثورى لدى تلك التنظيمات .

ثانيا - قصور التنظيمات الشعبية التى قامت أو جرت محاولة اقامتها بعد الثورة عن تحقيق دورها * وأسباب ذلك كما حددها البيان ، تتلخص فيما يلى :

- ١ - عدم وجود دليل للعمل الثورى ، فكانت التجمعات التى حاولت الثورة اقامتها مجرد تجمع يغلب عليها الطابع

الفردى ، وكان اقترابا غير منظم من مجموعة من الأمانى العامة ، ليس لها منهج تفصيلى تلتقى عنده جهود جماعية على أساس فكرى واضح .

٢ - حسن ظن التفكير الثورى بالطبقات الاستغلالية المحتلة ، لأنه كان من الخطأ الظن بأن تلك الطبقات التى سلبتها الثورة امتيازاتها ، يمكن لها أن تقبل الوحدة الوطنية مع قوى الشعب صاحب المصلحة فى الثورة .

٣ - ضياع عنصر الالتزام فى التنظيمات الشعبية نتيجة لغياب دليل للعمل الثورى ، وجمع المصالح المتصادمة فى وحدة وطنية موهومة .

ثالثا - فى ضوء ما تقدم ما هى الخصائص المميزة للاتحاد الاشتراكى العربى ؟! لخصها ببيان الرئيس جمال عبد الناصر فيما يلى :

١ - الاتحاد الاشتراكى العربى « هو الاطار السياسى الشامل للعمل الجماهيرى لقوى الشعب المتحالفة ، وقد أوجزها البيان فى خمس فئات هى : الفلاحون ، العمال ، والجنود ، والمتقنون ، والرأسمالية الوطنية » .

٢ - ان الاتحاد الاشتراكى العربى يتخذ الميثاق دليله فى العمل .

٣ - الاتحاد الاشتراكي العربي هو بناء جماهيري كامل
تقيمه الجماهير الثورية ديمقراطيا .

٤ - الاتحاد الاشتراكي العربي هو التجسيد الحي لسلطة
الشعب التي تملو جميع السلطات ، وتوجهها في كافة
المجالات ، وعلى جميع المستويات .

٥ - « ان الاتحاد الاشتراكي العربي يتحتم عليه أن يكون
الدرع الحامي لضمانات الديمقراطية السليمة ، وفي مقدمتها
النسبة المكفولة لتمثيل الفلاحين والعمال ، وتدعيم التنظيمات
التعاونية والنقابية ، وضرورة توفير مبدأ القيادة الجماعية ،
وصيانة ممارسة حق النقد، والنقد الذاتي واللاحاح في نقل
سلطة الدولة الى المجالس الشعبية المنتخبة وكلما كان ذلك
ممكنا ، » .

وفي ضوء هذه الفلسفة استقر القضاء على أن الاتحاد
الاشتراكي - ومن قبله الاتحاد القومي - يعتبر السلطة
الدستورية الأولى ، بجوار السلطات التقليدية الثلاث :
التشريعية والتنفيذية والقضائية .

الفرع الثالث - العودة الى نظام تعدد الأحزاب

١ - كانت صيغة تحالف قوى الشعب العامل في إطلاق
الاتحاد الاشتراكي العربي ، هي الصيغة السائدة عند وضع

دستور سنة ١٩٧١ ، ونص عليها صراحة في المادة الخامسة منه . ولم يكن يلزم بخله واضع الدستور سنة ١٩٧١ أنه يسمح بقيام الأحزاب السياسية . ولكن تطور الأحداث في مصر قد انتهى الى قيام نظام الأحزاب رغم الحكم الصريح الوارد في المادة الخامسة . ففي أعقاب حوادث الشعب والتخريب التي حدثت يومى ١٨ و ١٩ يناير سنة ١٩٧٧ ، أصدر الرئيس انور السادات - بالاستناد الى المادة ٧٤ من الدستور - القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ ، والذي نص في مادته الأولى على أن « حرية تكوين الأحزاب مكفولة طبقا لما ينص عليه القانون الخاص بإنشاء الأحزاب حال صلاحيته من السلطة التشريعية » . وقد طرح هذا القرار بقانون على الشعب في الاستفتاء ، ووافق عليه بما يشبه الإجماع .

وعلى الرغم من هذه الموافقة ، فإن الرئيس أنور السادات أعاد طرح ذات الموضوع على الاستفتاء الثانى الذى تم فى ١١ أبريل سنة ١٩٧٩ ، ووافق عليه الشعب أيضا بما يشبه الإجماع .

٢ - وفى ظل هذه الأحكام صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية ، أى فى أعقاب الاستفتاء الأول ، وقبل تعديل الدستور سنة ١٩٨٠ ، ذلك

التعديل الذى سمح بتعدد الأحزاب بعد أن عدلت المادة الخامسة التى كانت تنص صراحة على نظام الاتحاد الاشتراكي العربى ، بحيث صار نصها « يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ٠٠٠ » ، وكان المنطق الدستورى السليم ، يقضى بتعديل الدستور أولا ، ثم يصدر بعد ذلك القانون المنظم للأحزاب السياسية .

وفيما على تعرض للتنظيم الحزبى فى مصر ، فى ظل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ، المعدل بمقتضى القوانين رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ ورقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ورقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ وذلك بالاختصار المناسب .

أولا - تعريف الحزب السياسى :

عرفت المادة الثانية من قانون الأحزاب ، الحزب بأنه « كل جماعة منظمة ، مؤسسة طبقا لأحكام هذا القانون ، وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة ، وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم » . وهذا التعريف يتضمن المبادئ التى تقوم عليها الأحزاب فى معظم الدول الديمقراطية . وقد ناط المشرع بالأحزاب السياسية مهام محددة وهى الاسهام « فى تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى

للوطن ، على أساس الوحدة الوطنية ، وتحالف قوى الشعب
العامة ، والسلام الاجتماعى والاستراتيجية والديمقراطية
والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين ، فكان المشرع قد
حدد للأحزاب وظائفها الكبرى ، وترك لها أن تجتهد فى
نطاقها ، وهكذا يكون الخلاف حول الأساليب لا الأهداف .
ويترتب على ذلك أن أى حزب جديد ، يريد تحقيق أهداف
غير المنصوص عليها يعتبر غير مشروع . ولم يترك المشرع
فكرة « النظام العام » التى يتعين أن تعمل الأحزاب فى
نطاقها ، لاجتهاد القضاء ، وإنما وضع لها بعض الضوابط
المشار إليها فى المادة وأهمها : الوحدة الوطنية ، وتحالف
قوى الشعب العامة ، والسلام الاجتماعى ، والاستراتيجية ،
والديمقراطية ، والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين .

ثانيا - شروط تأسيس الحزب السياسى :

يشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى توافر
الشروط المحددة فى المادة ٤ (معدلة) من القانون رقم ٤٠
لسنة ١٩٧٧ ، والتى تشمل :

١ - علم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه
أو برامج أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع :

(أ) مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي
للتشريع .

(ب) مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو و ١٥ مايو سنة ١٩٧١ -

(ج) الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى
الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب
الاشتراكية .

٢ - تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق
هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى (أ) .

٣ - عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجيه أو فى مباشرة
نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع
أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة
الداخلية والسلام الاجتماعى أو على أساس طبقي أو طائفي
أو فئوي أو جغرافى أو على أساس التفرقة بسبب الجنس
أو الأصل أو الدين أو العقيدة .

(١) قضت المحكمة الدستورية العليا فى حكمها الصادر فى
٧ مايو سنة ١٩٨٨ فى القضية رقم ٤٤ لسنة ٧ قضائية
بدستورية هذا البند .

٤ - عدم انطواء وسائل الحزب على اقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية .

٥ - عدم قيام الحزب كقرع لحزب أو تنظيم سياسى فى الخارج ، وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها فى البند التالى .

٦ - عدم انتماء أى من مؤسسى أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ المنصوص عليها فى البند أولا هذه المادة أو فى المادة ٣ من هذا القانون أو فى المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ أو للمبادئ التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩ .

٧ - ألا يكون من بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم بخلة جديّة على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة أو التجنيد أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات

أو أعمال تتنافى مع المبادئ المنصوص عليها في البند
السابق (١) .

٨ - ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أى حزب من
الأحزاب التى خضعت للمرسوم بقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٣
بشأن حل الأحزاب السياسية .

٩ - علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات
وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب ، وعلانية
تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله .

(١) قضت المحكمة الدستورية العليا فى حكمها المشار إليه
فى البند السابق بعدم دستورية البند سابقا من المادة فيما
تضمنه من اشتراط ألا يكون بين مؤسس الحزب أو قياداته
من تقوم أدلة جديده على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوى
أو التجنيد أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ
أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين جمهورية
مصر العربية ودولة اسرائيل التى وافق عليها الشعب فى
الاستفتاء بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩

ثالثا - وقد وضعت المادة ٦ من القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ الشروط التى يجب أن تتوافر فيمن ينتمى الى حزب سياسى معين وأجملتها فيما يلى :

١ - أن يكون مصرياً • فإذا كان متجنساً ، وجب أن يكون قد مضت على تجنسه عشر سنوات على الأقل • ومع ذلك يشترط فيمن يشترك فى تأسيس الحزب أو يتولى منصبا قياديا فيه أن يكون من أب مصرى •

٢ - أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية كاملة ، ولا تنطبق عليه أحكام أى من المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ • وبالرجوع الى هذا القانون الأخير ، نجد أن المادة الثانية منه تحظر تولى الوظائف العليا التى تقوم على التوجيه والقيادة فى الدولة أو فى القطاع العام أو الوظائف ذات التأثير فى الرأى العام ومناصب الأعضاء المعيّنين فى مجالس وإدارات الهيئات والشركات العامة ، والمؤسسات الصحفية لكل من يثبت من التحقيق الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى طبقا لأحكام هذا القانون ، أنه يسعى أو يشترط فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على انكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها • كما ان المادة ٣ من ذات القانون تحرم ذات الفئات السابقة من الترشيح لعضوية المجالس المحلية أو الجمعيات التعاونية أو مجالس إدارة النقابات

العمالية أو المهنية أو اتحاداتها أو الهيئات أو مجالس إدارة الشركات المساهمة أو المؤسسات الصحفية • وأخيرا فإن المادة ٤ من القانون نفسه قد حرمت من الانتماء الى الأحزاب السياسية الذين تسببوا في افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢

٣ - ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الادارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسى أو القنصلى أو التجارى •

رابعا - تقديم اخطار كتابى موقع من خمسين عضوا من أعضاء الحزب المؤسسين على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين وقد سبقت الاشارة اليه •

خامسا - خطوات تشكيل الحزب :

اوضحها القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ ، بتعديل بعض احكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ •

وأول خطوة فى تأسيس الحزب هى تقديم اخطار بتشكيله مستوف للشروط التى تطلبها القانون الى لجنة شئون الأحزاب السياسية ، التى أوجب القانون تشكيلها على النحو التالى :

١ - رئيس مجلس الشورى بحكم منصبه رئيسا .

٢ - وزير العدل .

٣ - وزير الداخلية .

٥ - وزير الدولة لشئون مجلس الشعب .

٥ - ثلاثة من غير المنتمين الى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر بإختيارهم قرار من رئيس الجمهورية . ويحل محل رئيس مجلس الشورى فى الرئاسة عند غيابه أحد وكيلى هذا المجلس . وفى حالة غيابهم جميعا أو وجود مانع لديهم أو غيبة مجلس الشورى ، يصدر رئيس الجمهورية قرارا بإختيار من يحل محل رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية .

وتختص اللجنة بالنظر فى المسائل المنصوص عليها فى القانون ، وبفحص ودراسة أخطارات تأسيس الأحزاب السياسية . ولها فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والإيضاحات التى ترى لزومها من ذوى الشأن فى المواعيد التى تحددها لذلك . ولها أن تطلب أية مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات من أية جهة رسمية أو عامة وأن تجرى ما تراه من بحوث بنفسها أو بلجنة

فرعية منها ، وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية بإجراء
أى تحقيق أو يبحث أو دراسة لازمة للتوصل الى الحقيقة فيما
هو معروض عليها .

وعلى رئيس اللجنة ابلاغ رئيس مجلس الشعب ومجلس
الشورى ، والمدعى العام الاشتراكي بأسماء المؤسسين المصدق
على توقيعاتهم والواردة فى الاخطار الذى يتطلبه القانون رقم
٤٠ لسنة ١٩٧٧ . ويتولى كل من رئيس المجلسين اعلان تلك
الأسماء فى أماكن ظاهرة فى كل من المجلسين لمدة شهر من
تاريخ ابلاغها اليه . ويتولى المدعى العام الاشتراكي نشرها فى
ثلاث جرائد قومية صباحية يومية ثلاث مرات ، مرة كل
اسبوع ، يكون أولها فور ابلاغها ، ليتقدم كل من يرى
الاعتراض على أى من تلك الأسماء الى رئيس لجنة شئون
الأحزاب السياسية باعتراضه مؤيدا بما لديه من مستندات
خلال شهر من تاريخ أول اعلان .

وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت فى تأسيس الحزب
على أساس ما ورد فى اخطار التأسيس الابتدائى ، وما أسفر
عنه الفحص أو التحقيق ، وذلك خلال الأربعة الأشهر التالية
على الأكثر لعرض الاخطار بتأسيس الحزب على اللجنة .

ويجب أن يصدر قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب
مسببا بعد سماع الايضاحات اللازمة من ذوى الشأن . ويعتبر

انقضاء مدة الأربعة الأشهر المشار إليها دون إصدار قرار من اللجنة بالبيت في تأسيس الحزب بما فيه قرار بالاعتراض على هذا التأسيس . فمضى المدة دون رد اعتباره المشرع قرارا بالرفض . ولما كانت القرارات الضمنية بالرفض لا تتضمن أسباب الرفض بطبيعة الأشياء ، فإن المشرع خرج على هذه القاعدة ، وأوجب على رئيس اللجنة إخطار ممثل طالبي التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه ، وذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار بالرفض ، سواء أكان الرفض صريحا أو ضمنيا .

وتنشر القرارات التي تصدرها اللجنة بالموافقة على تأسيس الحزب أو بالاعتراض عليه في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار ، خلال ذات الميعاد المشار إليه في الفقرات السابقة .

وقرار الاعتراض ليس الخطوة الأخيرة ، بل أجاز المشرع لطالبي التأسيس أن يطعنوا بالالغاء في قرار الرفض ، خلال الثلاثين يوما التالية لنشر القرار في الجريدة الرسمية ، وذلك أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التي يرأسها رئيس مجلس الدولة . ولكن المشرع - نظرا لطبيعة القرار المعارض عليه ، وأن الاعتراض لا يقوم في بعض الأحيان على أسباب قانونية محضة - أوجب أن ينضم إلى أعضاء الدائرة

الأولى المشار إليها ، عدد مماثل لهم من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل - بعد موافقة المجلس الأعلى للمهيات القضائية - من الكشف الخاصة بالشخصيات العامة المنظمة وفقا لأحكام المادة ٢٨ من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب .

وتفصل المحكمة بتشكيلها السابق فى الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ ايداع عريضته : اما بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتأييده . وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس ، وهو رئيس مجلس الدولة كما ذكرنا .

وقد يكون مرجع كل هذه الخطوات الطويلة فى سبيل تكوين الأحزاب الجديدة الى الشروط المفصلة والتي يتعين توافرها قبل السماح بتكوين الحزب الجديد . والمسلم به فى اللول العريقة فى نظام الأحزاب ، أن الحزب هو مجرد جمعية سياسية ، يترك الحكم فى مصيرها لجمهور الناخبين ، مع الاحتفاظ للدولة بمجرد حق اعتراض على الحزب الجديد لأسباب يحددها المشرع ، وأن هذه الأسباب ترجع أساسا الى فكرة النظام العام ، اذا ما كان من أهداف الحزب الجديد الخروج على المبادئ الأساسية التى يقوم عليها النظام العام كما يحدده المشرع والقضاء .

ثم ان تعدد الأحزاب بشكل كبير ، مما لا يسمح لأى منها بالحصول على أغلبية مقاعد البرلمان ، قد يؤدى الى اضعاف النظام النيابى ، كما هو ملموس فى دول أوروبا الغربية وعلى رأسها إيطاليا كما أوضحنا فيما سبق . وقد يكون هذا هو الدافع الرئيسى وراء اشتراط المشرع المصرى ألا يمثل الحزب فى مجلس الشعب - عن طريق الانتخاب بالقائمة - الا اذا حصل على ٨٪ على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة المعطاة على مستوى القطر ، مما حرم حزب العمل من التمثيل فى مجلس الشعب (١٩٨٤) لأن ما حصل عليه من أصوات نقص بنسبة ضئيلة عن النسبة القانونية ، مما دفع رئيس الجمهورية الى اختيار عدد من أعضاء الحزب المشار اليه عن طريق التعيين ، ولا شك عندنا أن نسبة الثمانية فى المائة هى نسبة بالغة الارتفاع ، ومن المتعين انقاصها عن ذلك بكثير كما ذكرنا .

سادسا - وشروط تكوين الحزب التى أوردناها فيما سبق ، هى شروط ابتداء واستمرار ، بمعنى أن الحزب الذى يسمح بقيامه يتعين انهاءه اذا فقد شرطا منها . ولقد حرص المشرع على أن تؤكد هذا المعنى فى المادة ١٧ (المستحدثة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٩) والتى تجيز لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية وبموافقتها ، أن يطلب من المحكمة الادارية العليا بتشكيلها السابق توضيحه ، الحكم بصفة

مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله ، وتحديد الجهة التي
تؤول إليها هذه الأموال ، وذلك اذا ثبت من تقرير المدعى
العام الاشتراكى - بعد التحقيق الذى يجريه - تخلف أو زوال
أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة ٤ من القانون
رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ .

وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة
أيام التالية لإعلان عريضته الى رئيس الحزب بمقره الرئيسى .
وتفصل المحكمة فى طلب الحل خلال ثلاثين يوما على الأكثر من
تاريخ الجلسة المذكورة .

وقد خول هذا القانون لجنة شئون الأحزاب اختصاصا
عاما ، اذ أجاز لها - اذا اقتضت المصلحة القومية العليا - أن
تصدر قرارا بوقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أى
قرار أو تصرف مخالف اتخذته الحزب فى الحالات المنصوص
عليها فى المادة ١٧ - وينفذ قرار الإيقاف من تاريخ صدوره .
ويجب نشره فى الجريدة الرسمية وفى باحدى الصحف
القومية واسعة الانتشار ، كما يعلن الى رئيس الحزب فى مقر
الحزب الرئيسى خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب
موصى عليه يعلم الوصول . ويسرى بالنسبة للطن فى قرار
الإيقاف والاجراءات والمواعيد والأحكام المنصوص عليها فى

الفقرتين الحادية عشرة والثانية عشرة من المادة ٨ والتي عرضنا لها فيما سبق .

سابعاً - والأحزاب بصفة عامة هي منظمات وطنية تمارس عملها داخل الوطن ، وخضوعاً لقوانينه . ولكن ثمة حالات تتم فيها اتصالات بين الأحزاب الوطنية والأحزاب الأجنبية . ولخطورة هذا النشاط إذا ما أسىء استغلاله ، لاسيما بالنسبة للأحزاب التي تعتبر نفسها فروعاً لأحزاب خارجية ، فسان المشرع ، قد نظم حالات الاتصال بين الأحزاب الوطنية والأحزاب في الخارج ، سواء داخل الوطن العربي أو خارجه ، بمــا لا يتسع المقام لتفصيله .

ثامناً - ضمن المشرع للأحزاب القائمة عند صدور القانون - أو التي تنشأ مستقبلاً - بعض المزايا من أهمها :

١ - تعتبر أموال الأحزاب في حكم الأموال العامة ، في تطبيق أحكام قانون العقوبات ، كما يعتبر القائمون على شئون الحزب والعاملون به في حكم الموظفين العموميين في تطبيق أحكام القانون المذكور ، وتبصرى عليهم جميعاً أحكام قانون الكسب غير المشروع (مادة ١٤) .

٢ - لا يجوز في غير حالة التلبس بجناية أو جنحة تفتيش أى مقر من مقار الحزب إلا بحضور أحد رؤساء النيابة العامة ،

والا اعتبر التفتيش باطلا • ويجب على النيابة العامة اخطار رئيس لجنة شئون الأحزاب بما اتخذ من إجراء بمقر الحزب خلال ثمان وأربعين ساعة من اتخذه (مادة ١٤ فقرة ثانية) •

٣ - تعفى المقار والمنشآت المملوكة للحزب وأمواله • من جميع الضرائب والرسوم العامة (مادا ١٣) •

٤ - لكل حزب حق اصدار صحيفة أو أكثر للتعبير عن رأيه ، وذلك دون التقيد بالحصول على الترخيص المشار اليه فى المادتين ١ و ٢ من القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم الصحافة •

٥ - تتكون موارد الحزب من اشتراكات وتبرعات أعضائه وحصيلة عائد استثمار الأموال • ولا يجوز للحزب قبول أى تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبى أو من جهة أجنبية أو من أى شخص اعتبارى ولو كان متمتعاً بالجنسية المصرية (مادة ١١) •

تاسعا - رئيس الحزب هو الذى يمثل فى كل ما يتعلق بشئونه أمام القضاء أو أمام أية جهة أخرى أو فى مواجهة الغير • ويجوز لرئيس الحزب أن ينيب عنه واحدا أو أكثر من قيادات الحزب فى مباشرة بعض اختصاصاته ، وذلك طبقا لنظامه الداخلى (مادة ١٠) •

عاشراً - وفى ظل هذه الأحكام توجد فى مصر ، عند اعداد هذا البحث (ديسمبر سنة ١٩٨٧) ستة أحزاب هى :

١ - الحزب الوطنى الديمقراطى ، برئاسة السيد الرئيس محمد حسنى مبارك .

٢ - حزب الوفد الجديد ، برئاسة السيد محمد فؤاد سراج الدين .

٣ - حزب العمل الاشتراكى ، ويرأسه المهندس ابراهيم شكرى .

٤ - حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى ، وأمينه العام السيد خالد محيى الدين .

٥ - حزب الأحرار الاشتراكيين ، ويرأسه السيد مصطفى كامل مراد .

٦ - حزب الأمة . وقد قام هذا الحزب الأخير بمقتضى حكم من المحكمة الادارية العليا ويرأسه السيد أحمد الصباحى . ولا تتسع ظروف هذا المؤلف لاستعراض برامج هذه الأحزاب ، فكل منها يقع فى عشرات الصفحات ، ونحيل من أراد التوسع

فى هذا الأمر ، الى رسالة للدكتورة ، أعدها تحت اشرافنا .
الدكتور طارق فتح الله خضر ، سنة ١٩٨٦ ، فقد ضمنها
البرامج التفصيلية لأحزاب ما بعد الثورة التى أشرنا اليها
فيما سبق * والنسب يستلقت النظر هو تشابه برامج الأحزاب
الى حد كبير ، ومرجع ذلك الى التزام الأحزاب بالمبادئ الواردة
فى قانون الأحزاب والتى أشرنا اليها فيما سلف *

الخاتمة

١ - ان أسس النظام النيابي - كما أوضحنا فيما سلف - قد أصبحت معروفة ، ولا يدور الخلاف الا حول التفاصيل ، وتحرص الدساتير الحديثة على النحو السابق تفصيله ، على بلورة هذه الأسس وتوضيحها ، لكي تكون مجسدة أمام الحكام والمحكومين .

ولكن يعيننا في خاتمة هذه الدراسة الموجزة ، أن نبرز حقيقة قد تخصى على الكثيرين ، وهي أن أحدث النظريات ، وأعدل المبادئ ، مهما أحكمت صياغتها ، وروعى الاحتياط والتبصر في وضعها ، فهي عاجزة بمفردها عن أن تحقق سيادة العدل والقانون ، وهي هياكل جامعة اذا لم تثبت فيها الروح الجماعة التي وضعت هذه المبادئ لتحكمها وتنظم شئونها . ولقد لمس العلامة العميد دوجي - كبير علماء القانون العام المعاصرين بلا منازع - هذه الحقيقة وجسدها حيث يقول : « لم يوجد بعد ذلك المبدأ الذي يستطيع بمفرده أن ينشر العدل والوفاق ، وأن يحقق السلام والسعادة للبشرية ، وأن أعدل القواعد لا يمكن أن تعفى الأفراد من بذل الجهود اللازمة لاستمرارها ، وبيت الحياة فيها ، وجعلها تؤتي الثمرات المرجوة منها !!

فليس الغريب أن تتعسف الإدارة أحيانا ، وهى تستعمل السلطات المتروكة لتقديرها ، وليس بعجيب أن تنحرف فى بعض الحالات باختصاصاتها عن الأهداف التى حددتها القانون لها ، وكما قال فقيه كبير آخر بحق « ان خلف الأعمال الإدارية لأحسن الإدارات تنظيما ، يجد الباحث كثيرا من البواعث غير المحمودة ، والقانون لا يطبق على الأصدقاء ، بنفس الشدة والصرامة التى يطبق بها على الأعداء » . ولكن الغريب والعجيب أن يتقبل الأفراد عسف الإدارة وتعنتها – اذا ما فعلت ذلك – بخضوع وخنوع ، اننا ونحن ننتقد نظمنا ، وحين نسجل نقص تشريعاتنا يجب ألا ننسى الدور الحيوى الذى يقع على عاتق الأفراد حين يطبق عليهم القانون ، وألا نفعل المهمة الرئيسية التى يباشرها القاضى حينما يطلب اليه مراقبة هذا التطبيق !

ان من المؤكد أن تهاون الأفراد فى محاسبة الإدارة عن عسفها وتعنتها ، فوق ما فيه من ضياع لحقوقهم ، واهدار لحرياتهم ، ليشجع الإدارة على التمانى فى غيرها ، والاستمرار فى اعوجاجها ، كما أنه ييث روح التخاذل بين أفراد الحكوميين أنفسهم . ولندكر دائما ، أن روح الحرية لم تستقر وتتاھل فى الدول الديمقراطية الا بعد تضحيات جسام ، قدمها الشعب خلال ثورات متعاقبة ، وأوقع أشد أنواع الجزاء على الحكام الذين عبثوا بتلك الحريات . ومن زار متاحف الشمع فى انجلترا وغيرها ، يجد تجسيدا حيا لمشاهد اعدام الحكام

الطفاة ، الذين اعتدوا على حريات شعوبهم ، حتى تكون هذه المشاهد المجسدة ، نذيرا للحكام ، وتذكيرا للمحكومين .

٢ - ولقد أردنا أن نضع أو في الضمانات لكفالة سيادة القانون ، في دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٧١ (المعدل سنة ١٩٨٠) لسد الثغرات التي تكشف في التطبيق :

(أ) فأنشأنا المحكمة الدستورية العليا لمراقبة مطابقة القوانين واللوائح للدستور .

(ب) وضمنا الدستور نصا على مجلس الدولة ، وعلى اختصاصاته الأساسية لكفالة أن تصدر القرارات الادارية ، والتصرفات الادارية عموما في حدود القانون .

(ج) وجاءت الأبواب الثلاثة - الثاني والثالث والرابع - من الدستور ، كأوفى ما تكون من حيث الصياغة والموضوع ، اذ تضمنت كل ما يجب النص عليه في مجالات « المقومات الأساسية للمجتمع » سواء المقومات الاجتماعية والخلقية ، أو « المقومات الاقتصادية » وفي مجال « الحريات والحقوق والواجبات العامة » وأخيرا في مجال « سيادة القانون » الذي تضمن

أحكاما لم ترد في دساتيرنا السابقة على تعددها بل
ولا يوجد لها نظير في معظم دساتير العالم المتحضرة .
وعلى رأس هذه الأحكام :

– حظر النص في القوانين على تحصين أى عمل أو قرار
إدارى من رقابة القضاء .

– خلق دعوى حسبة للطعن فى الاجراءات التى تقيد حرية
المواطنين .

– الزام الدولة بسرعة الفصل فى القضايا وتقريب جهات
القضاء من المتقاضين .

– كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة
للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها
الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية
الناشئة عنها بالتقادم ، وتكفل الدولة تعويضا عادلا لمن وقع
عليه الاعتداء .

٣ - ولما كان الشعب هو الحارس لنظمه ومؤسساته ،
والساهر على حماية حقوقه ، فإنه من الواجب أن يدرك هذه
الحقوق والحريات ، لأن الناس أعداء ما جهلوا كما يقولون .
ولهذا فإن أهم الضمانات في مجال الحريات العامة أن يعلم
كل مواطن - بقدر ثقافته واستعداداته - ماله من حقوق
وما عليه من واجبات . وإذا كانت هذه مهمة مؤسسات التعليم
بمختلف مستوياتها ، فإن هذه المؤسسات تقف عادة عند
العموميات كما أن الفرصة لا تتاح للجميع المواطنين لتلقي
القدر اللازم من الثقافة لممارسة الحقوق السياسية . ولهذا
فإن على الأحزاب السياسية أن تتولى هذه المهمة ، وأن تعد
القياديين من أعضائها ، لمهام الحكم بمختلف مستوياتها : سواء
على صعيد العمل النقابي ، أو من خلال المجالس الشعبية
المحلية بمختلف مستوياتها ، وختاما بالمجالس النيابية على
مستوى الدولة . وهكذا يدرك كل عضو عمله مقدما ، فيؤديه
على أفضل ما يكون الأداء ، وتحقق الاستمرارية في العمل
الحكومي ، بفض النظر عن تغير الحكومات ، وعلى النحو السابق
تفصيله . وكل هذا يتطلب خلق ظروف عامة ، يؤمن بها ،
بل ويقدها ، الحكام والمحكومون .

٤ - وأخيرا فإنه من المتعين أن توضع أقصى العقوبات لكل
من يعتدى على الحريات العامة أو يخالف أحكام الدستور
بسوء نية . وأن تعتبر تلك الجرائم من الجرائم المستمرة

التي لا تسقط بالتقادم مهما طال الزمن ، حتى لا يفتر حاكم
بسلطانه ، وأن تنتهي الى غير رجعة أقصوصة أن الشعوب
سرعان ما تنسى ، وأن الشعب المصرى بالذات ميال الى الصفع
والغفران لمن أساءوا اليه ، مما يشجع الحكام على الانحراف .
ولقد رأينا فيما سبق أن دستورنا الحال قد طبق
هذا المبدأ بالنسبة الى بعض الجرائم ، والمطلوب أن تعمم
القاعدة ، حتى يكون التطبيق الفعلى على مستوى النصوص
النظرية والتي وصلت الى درجة كبيرة من التقدم كما رأينا
فيما سلف .

الفهرس

صفحة

مقدمة عامة :

- نظم الحكم المختلفة : حكم الفرد ، حكم القلة .
- الحكم الديمقراطي ٨
- أنواع الديمقراطية : الديمقراطية المباشرة .
- الديمقراطية النيابية . أزمة النظام النيابي . الديمقراطية
- نصف أو شبه المباشرة . أزمة الديمقراطية وعلاجها . ١٧

الباب الأول

السلطات الثلاث في النظام النيابي

الفصل الأول : السلطة التشريعية

- المطلب الأول : البرلمان ٥١
- الفرع الأول : تشكيل البرلمان ٥١
- ١ - الناخبون ٥١
- ٢ - الأعضاء ٥٤

أولا - عضوية مجلس الشعب :

ثانيا - عضوية مجلس الشورى :

الفرع الثانى : اختصاص البرلمان ٧٦ ٠ ٠ ٠

١ - اختصاص مجلس الشعب ٧٦ ٠ ٠ ٠

٢ - اختصاص مجلس الشورى ٨٩ ٠ ٠ ٠ ٠

المطلب الثانى

رئيس الجمهورية كجزء من السلطة التشريعية

حقه فى اقتراح القوانين ٩٦ ٠ ٠ ٠ ٠ ٠ ٠

حقه فى دعوة البرلمان لاجتماع عادى وغير عادى ٩٦ ٠

حقه فى اصدار القوانين والاعتراض عليها ٩٧ ٠ ٠

حقه فى القاء بيانات أمام مجلس الشعب ٩٨ ٠ ٠

حقه فى حل مجلسى الشعب والشورى ٩٩ ٠ ٠ ٠

حقه فى اصدار قرارات لها قوة القانون : ١٠١ ٠ ٠

- المادة ٧٤ من الدستور ١٠١ ٠ ٠ ٠ ٠

- المادة ١٠٨ من الدستور ١٠٦ ٠ ٠ ٠ ٠

- المادة ١٤٧ من الدستور ١٠٩ ٠ ٠ ٠ ٠

الفصل الثاني : السلطة التنفيذية

المطلب الأول

الجهاز المركزي

- الفرع الأول : رئيس الجمهورية ونوابه ١١٤ . . .
- الفرع الثاني : الحكومة ١٢٦ . . .
- الفرع الثالث : المجالس القومية المتخصصة ١٣٢ . . .
- الفرع الرابع : الوزير ومعاونوه ١٣٥ . . .

المطلب الثاني

اللامركزية الادارية

- الفرع الأول : اللامركزية الاقليمية ١٥١ . . .
- الفرع الثاني : اللامركزية المصلحية ١٥٦ . . .

الفصل الثالث : السلطة القضائية

- الفرع الأول : قانون السلطة القضائية ١٦٤ . . .
- الفرع الثاني : قانون مجلس الدولة ١٦٥ . . .
- الفرع الثالث : قانون المحكمة الدستورية العليا ١٧٧ .

صفحة

الفصل الرابع : سلطة الصحافة

- الفرع الأول : التعريف بسلطة الصحافة وحقوق الصحفيين وواجباتهم ١٨٦
- الفرع الثاني : تنظيم اصدار الصحف وملكيته . ١٨٧
- الفرع الثالث : الصحف القومية ١٨٩
- الفرع الرابع : الجمعية العمومية ومجلس الادارة والتحرير ١٩٠
- الفرع الخامس : المجلس الأعلى للصحافة . . ١٩٢

الباب الثاني

النظام النيابي والأحزاب السياسية

الفصل الأول - مدى ضرورة الأحزاب للنظام النيابي

- الفرع الأول : أهم الانتقادات التي وجهت الى نظام الأحزاب ٢٠١
- الفرع الثاني : أهم مبررات الأحزاب السياسية . ٢٠٦

صفحة

الفصل الثاني - أنواع الأحزاب

- الفرع الأول : نظام الأحزاب المتعددة ٢٠٩
الفرع الثاني : نظام الحزبين ٢١٢
الفرع الثالث : نظام الحزب الواحد ٢١٦

الفصل الثالث - موقف اللساتير العربية من الأحزاب السياسية ومن التنظيمات الشعبية بصفة عامة

الفصل الرابع - تجربة الأحزاب في مصر

- الفرع الأول : تجربة الاتحاد القومي ٢٣٣
الفرع الثاني : تجربة الاتحاد الاشتراكي العربي ٢٣٧
الفرع الثالث : العودة الى نظام تعدد الأحزاب ٢٣٩
الخاتمة

طبع بالهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية

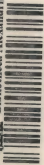
رئيس مجلس الإدارة
ومزى السيد شعبان

الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية

١٧٨٤ — ١٩٩٢ — ١٠٠٠



Bibliotheca Alexandrina



0459346